

# Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle

Ohjausryhmän raportti ja esitys

# Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle

Ohjausryhmän raportti ja esitys

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

© 2021 tekijät ja oikeusministeriö

ISBN pdf 978-952-259-849-3

ISSN pdf 2490-0990

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle

### Ohjausryhmän raportti ja esitys

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:10		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Saija Sambou		
Yhteisötekijä	Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirtoa selvittävä ohjausryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	61
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 25.2.2020 hankkeen (VN 2750/2020), jossa selvitettiin mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu oikeusministeriön hallinnonalalle. Hanke päättyi 26.2.2021.</p> <p>Selvitysten, asiantuntijakuulemisten sekä tausta- ja kyselyaineistojen analyysin perusteella hankkeen ohjausryhmä esittää, että sovittelupalvelut siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Palvelun yleiset ohjaus- ja valvontatehtävät siirtyisivät oikeusministeriön tehtäväksi. Sovittelupalvelut tuotettaisiin valtion omana toimintana siten, että sovittelun ammattihenkilöstö olisi valtion virkamiehiä. Sovittelupalvelut liitettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteyteen ja tuotettaisiin mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa. Siirrossa edellytetään, että sovittelun erityispiirteet säilytetään ja koulutetut vapaaehtoissovittelijat toteuttavat varsinaisen sovittelutyön rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella. Sovittelu käynnistyisi uudessa rakenteessa vuoden 2024 alussa.</p> <p>Sovittelupalvelun järjestämiseen ehdotetulla tavalla tarvittaisiin oikeusministeriön hallinnonalalla 8,6–9,5 miljoonan euron määräraha. Tämä tarkoittaisi arviolta 1,2–2,1 miljoonan euron lisäystä valtion kustannuksiin.</p>		
Asiasanat	rikosasiat, riita-asiat, sovittelu, sovittelijat, restoratiivinen oikeus		
ISBN PDF	978-952-259-849-3	ISSN PDF	2490-0990
Hankenumero	VN/2750/2020		
Julkaisun osoite	<a href="http://um.fi/URN:ISBN:978-952-259-849-3">http://um.fi/URN:ISBN:978-952-259-849-3</a>		

## Överföring av medling i brottmål till justitieministeriets förvaltningsområde

### Styrgruppens rapport och förslag

<b>Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:10</b>		<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet		
<b>Författare</b>	Saija Sambou		
<b>Utarbetad av</b>	Styrgrupp som utreder överföringen av medlingstjänster i brottmål		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	61
<b>Referat</b>	<p>Justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 25 februari 2020 ett projekt (SR 2750/2020) där man utredde möjligheterna att överföra medling i brottmål och vissa tvistemål till justitieministeriets förvaltningsområde. Projektet avslutades den 26 februari 2021.</p> <p>Utifrån utredningarna, sakkunnighörandena samt analysen av bakgrunds- och enkätmaterial föreslår projektets styrgrupp att medlingstjänsterna överförs från social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde till justitieministeriets förvaltningsområde. De allmänna styrnings- och tillsynsuppgifterna ska enligt förslaget överföras till justitieministeriet. Medlingstjänsterna ska produceras som statens egen verksamhet så att den yrkesutbildade personalen inom medlingen är statstjänstemän. Medlingstjänsterna ska vara en del av rättshjälps- och intressebevakningstjänsterna och produceras vid den riksomfattande rättshjälps- och intressebevakningsbyrå som eventuellt ska inrättas. Vid överföringen förutsätts att medlingens särdrag bevaras och att utbildade frivilliga medlare utför det egentliga medlingsarbetet utanför det straffrättsliga systemet. Medlingsverksamheten enligt den nya strukturen ska enligt förslaget inledas vid ingången av 2024.</p> <p>Ordnandet av medlingstjänsten på det föreslagna sättet förutsätter ett anslag på 8,6–9,5 miljoner euro för justitieministeriets förvaltningsområde. Detta innebär en ökning på cirka 1,2–2,1 miljoner euro i statens kostnader.</p>		
<b>Nyckelord</b>	brottsmål, tvistemål, medling, medlare, restorativ rätt		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-849-3	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Projektnr.</b>	VN/2750/2020		
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-849-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-849-3</a>		

**Transfer of mediation services in criminal cases to the administrative branch of the Ministry of Justice**  
**Steering group report and proposal**

<b>Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2021:10</b>		<b>Subject</b>	Reports and guidelines
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice		
<b>Authors</b>	Saija Sambou		
<b>Group Author</b>	Steering group examining the transfer of mediation services in criminal cases		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	61
<b>Abstract</b>	<p>On 25 February 2020, the Ministry of Justice and the Ministry of Social Affairs and Health set up a project (VN2750/2020) to examine the possibilities to transfer the mediation services in criminal cases and in certain civil cases to the administrative branch of the Ministry of Justice. The project ended on 26 February 2021.</p> <p>Based on reports, expert consultations and an analysis of background and questionnaire material, the project steering group proposes that the mediation services be transferred from the administrative branch of the Ministry of Social Affairs and Health to the administrative branch of the Ministry of Justice. The general steering and monitoring functions would be transferred to the Ministry of Justice. The mediation services would be provided as the own operations of the State so that the mediation professionals would be public servants. The mediation services would be connected to legal aid and public guardianship services and provided in the national legal aid and public guardianship office that may be established. The transfer would require that the special features of mediation be preserved and that trained volunteer mediators carry out the actual mediation work outside the criminal law system. Mediation in the new structure would start at the beginning of 2024.</p> <p>The arrangement of the mediation services in the proposed manner would require an appropriation of EUR 8.6-9.5 million in the administrative branch of the Ministry of Justice. This would mean an increase of approximately EUR 1.2–2.1 million in government expenditure.</p>		
<b>Keywords</b>	criminal cases, civil cases, mediation, mediators, restorative justice		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-849-3	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Project no.</b>	VN/2750/2020		
<b>URN address</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-849-3">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-849-3</a>		

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Hankkeen tehtävä .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Hankkeen tausta-aineistot .....</b>	<b>12</b>
2.1	Ohjausryhmän tilaama selvitys ”Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle” .....	12
2.2	Asiantuntijakuulemiset .....	12
2.3	Kyselyt.....	13
<b>3</b>	<b>Sovittelu, sovittelun kehitysvaiheet ja nykytila lyhyesti.....</b>	<b>14</b>
3.1	Sovittelu ja sen erityisluonne.....	14
3.2	Sovittelussa saavutettu sopimus ja rikosprosessi .....	16
3.3	Sovittelun kehitysvaiheet Suomessa.....	17
3.4	Nykyisen sovittelupalvelun tuottamisen rakenne ja tehtävät .....	18
3.5	Sovittelun nykytila ja sen volyymi .....	21
<b>4</b>	<b>Ohjausryhmän tilaaman ”Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle” -selvityksen suositukset .....</b>	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>Sovittelupalvelujen kaksi mahdollista tuottamistapaa oikeusministeriön hallinnonalalla .....</b>	<b>25</b>
5.1	Sovittelupalvelun siirtämistä oikeusministeriön hallinnonalalle tukevat perustelut .....	25
5.2	Kohti valtion tuottamaa palvelua .....	26
5.3	Ostopalvelu oikeusministeriön hallinnonalalla .....	29
<b>6</b>	<b>Vaihtoehtoiset mallit oikeusministeriön hallinnonalalla .....</b>	<b>30</b>
6.1	Lähtötilanne.....	30
6.2	Oikeusapumalli.....	31
6.2.1	Ohjaus ja hallinto .....	31
6.2.2	Asiakaspalvelun järjestäminen .....	32
6.2.3	Henkilöstö- ja virkajärjestelyt .....	33
6.2.4	Vapaaehtoiset sovittelijat.....	35
6.2.5	Sovittelun erityisluonteen ja itsenäisyyden varmistaminen .....	35

6.2.6	Hyvän asianajotavan mukaisen esteellisyyden huomioinen.....	37
6.2.7	Sovittelun tilaratkaisut ja niiden varmistaminen virka-ajan ulkopuolella.....	40
6.2.8	Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta .....	41
6.3	Erityisviranomaismalli.....	41
6.3.1	Ohjaus ja hallinto .....	41
6.3.2	Palvelun organisoiminen .....	42
6.3.3	Sovittelun erityisluonteen ja itsenäisyyden varmistamisen mahdollisuus.....	43
6.3.4	Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta .....	44
6.4	Yhteenveto kahden mallin vertailusta ja ohjausryhmän ehdotus .....	44
<b>7</b>	<b>Muutoksen kustannusvaikutukset .....</b>	<b>47</b>
7.1	Kustannusten nykytilanne .....	47
7.2	Sovittelun kustannukset oikeusministeriön hallinnonalalla.....	48
<b>8</b>	<b>Ohjausryhmän esitys.....</b>	<b>49</b>
<b>9</b>	<b>Muutosvaiheen toimenpiteitä .....</b>	<b>51</b>
	<b>Lähteet.....</b>	<b>52</b>
	<b>Liite 1. Sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle koskevan selvityksen kyselyjen yhteenveto. Selvityksen tausta-aineisto. 23.12.2020 .....</b>	<b>53</b>



## ESIPUHE

Pääministeri Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on sovittelun käytön vahvistaminen oikeusjärjestelmään kohdistuvien paineiden keventämiseksi. Sovittelun kehittäminen nähdään yleisemminkin suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeäksi ja tavoittelemisen arvoiseksi. Sovittelua kehitetään parhaillaan intohimoisesti yhteiskunnan eri osa-alueilla.

Rikosasioita on sovittelu Suomessa jo kohta 40 vuoden ajan. Toiminnan merkitys on kasvanut vuosi vuodelta. Sovitteluun on ohjautunut entistä enemmän tapauksia ja sovittelusta on tullut tärkeä osa suomalaisen kriminaalipolitiikan kokonaisuutta ja etenkin poliisien ja syyttäjien keinovalikoimaa. Kehityskulku on ollut kansainvälisestikin katsottuna ainutlaatuista. Rikosasioiden sovittelusta saatavat hyödyt kohdistuvat erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalle.

Hallitusohjelman tavoitteisiin vastaamiseksi oikeusministeriö käynnisti yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa hankkeen ja ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu oikeusministeriön hallinnonalalle. Osana työskentelyä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos asetti selvityshenkilön, joka tarkasteli, minkälaisia organisatorisia ja muita järjestelyjä tarvittaisiin, jos rikos- ja riita-asioiden sovittelun yleinen johto, ohjaus ja valvonta sijoitettaisiin oikeusministeriön hallinnonalalle.

Selvityshenkilön raportin luovuttamisen jälkeen ohjausryhmä jatkoi työskentelyä. Ohjausryhmä piti tärkeänä, että rikossovittelun restoratiiviset erityispiirteet säilytetään. Selvitysten, asiantuntijakuulemisten sekä muiden tausta- ja kyselyaineistojen pohjalta ohjausryhmä päätyi ehdottamaan, että sovittelupalvelut siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Sovittelupalvelut tuotettaisiin siten, että sovittelun ammattihenkilöstö siirtyisi valtion palvelukseen virkamiehiksi. Sovittelupalvelut liitettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteyteen ja tuotettaisiin mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa. Varsinaisen sovittelutyön toteuttaisivat edelleenkin koulutetut vapaaehtoissovittelijat rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella.

Ohjausryhmän puolesta esitän lämpimät kiitokset kaikille työhön tavalla tai toisella osallistuneille.

Helsingissä 26.2.2021

Aarne Kinnunen

Ohjausryhmän puheenjohtaja

# 1 Hankkeen tehtävä

Suomi on rikosten ja riita-asioiden sovittelutoiminnan (myöhemmin sovittelu) kehittämisen eturivimaita. Ensimmäinen sovittelun mahdollisuuksia vaihtoehtoisena konfliktinratkaisumenetelmänä selvittävä tutkimus- ja kehittämishanke käynnistyi Suomen Akatemian rahoituksella jo vuonna 1982. Monesta muusta maasta poiketen suomalainen sovittelutoiminta on pysynyt irrallisena rikosoikeusjärjestelmästä ja sillä on ollut vahva kytkentä varhaiseen puuttumiseen, lastensuojelullisiin tavoitteisiin ja nuorisotyöhön. Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta ([1015/2015](#)) tuli voimaan vuonna 2006. Tällä haluttiin varmistaa palvelujen valtakunnallinen saavutettavuus, mahdollisimman yhdenmukainen toteutus ja pysyvä rahoitus valtion budjetista.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun laajentumisen myötä sen kriminaalipoliittinen merkitys on vahvistunut, sillä sovitteluun on jatkuvasti ohjautunut entistä enemmän tapauksia ja tapauksien luonne on monipuolistunut. Useissa tapauksissa onnistunut sovittelu on mahdollistanut esitutinnan rajoittamisen tai syyttämättä jättämisen, mikä on säästänyt rikosprosessin resursseja. Sovittelusta on tullut tärkeä osa suomalaisen kriminaalipoliitiikan kokonaisuutta sekä etenkin poliisien ja syyttäjien keinovalikoimaa. Sovittelun ja vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien käyttö muillakin yhteiskunnan eri alueilla on lisääntynyt.

Sovittelu on mainittu painokkaasti pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on sovittelun käytön vahvistaminen oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi. Hallitusohjelman tavoitteena on myös tehostaa rikosten ehkäisyä ja lyhentää oikeusprosessien käsittelyaikoja. Onnistuneella sovittelulla voidaan edesauttaa näiden molempien tavoitteiden saavuttamista. Näiden tavoitteiden näkökulmasta sovittelun prosessiekonomiset hyödyt kohdistuvat oikeusministeriön hallinnonalalle. Oikeudenkäyntien määrät vähenevät ja oikeusprosessit kevenevät. Lisäksi oikeusjärjestelmää kohdistuva paine vähenee rikosten ja muiden konfliktien uusimisen vähenemisen kautta.

Hallitusohjelman tavoitteisiin vastaamiseksi oikeusministeriö (OM) ja sosiaali- ja terveysministeriö (STM) asettivat 25.2.2020 hankkeen ja ohjausryhmän (VN 2750/2020), jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Hanketta koordinoi oikeusministeriön kriminaalipoliittika- ja rikosoikeusosasto, ja se toteutettiin yhteistyössä sekä sosiaali- ja terveysministeriön että rikosasioiden sovittelutoiminnan järjestämisestä vastuussa olevan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa.

Osana hanketta ja ohjausryhmän tilaamana Terveiden ja hyvinvoinnin laitos käynnisti selvityksen, jossa tarkasteltiin, minkälaisia organisatorisia ja muita järjestelyjä tarvittaisiin, jos rikos- ja riita-asioiden sovittelun yleinen johto, ohjaus ja valvonta sijoitettaisiin oikeusministeriön hallinnonalalle (VN/15886/2020-OM-1). Selvityksen tekijäksi THL nimesi oikeustieteen tohtori, dosentti Henrik Elonheimon, joka on toiminut THL:ssa kehittämispäällikkönä vuodesta 2017 lähtien koordinoimassa ja kehittämässä rikos- ja riita-asioiden sovittelua valtakunnallisesti.

Ohjausryhmän tehtävänä oli seurata Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilattua selvitystyötä ja tehdä ehdotus, mihin jatkotoimiin selvityksen pohjalta ryhdytään.

Ohjausryhmän puheenjohtaja toimi kehittämisneuvos Aarne Kinnunen oikeusministeriöstä. Ohjausryhmän jäseninä olivat johtaja Jari Keinänen (STM), neuvotteleva virkamies Meri Paavola (STM), hallinto- ja talousjohtaja Mia Nykopp (THL), talouspäälikkö Juha Kekkonen (THL), neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist (OM) ja hallitusneuvos Maaria Rubanin (OM). Ohjausryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija Saija Sambou (OM). Korkeakouluharjoittelija Joonas Mäkelä osallistui ohjausryhmän työskentelyyn ja aineistojen kokoamiseen sekä kirjoitti raportin liitteen 1.10.–31.12.2020 välisenä aikana. Ohjausryhmä kokoontui hankekaudella 13 kertaa.

Hankkeen toimikausi oli 1.3.2020–30.11.2020. Toimikautta jatkettiin 26.2.2021 asti.

## 2 Hankkeen tausta-aineistot

### 2.1 Ohjausryhmän tilaama selvitys ”Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle”

Hankkeen tehtävänannossa hankkeen ohjausryhmän tehtävänä oli seurata Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen nimeämän henkilön tekemää selvitystä, käsitellä selvitys ja laatia esitys siitä, mihin jatkotoimiin selvityksen pohjalta ryhdytään. ([Elonheimo 2020a](#))

Ohjausryhmän Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilaama selvitys toteutettiin 1.3.–29.5.2020 välisenä aikana. Asiakirja-aineistoihin ja asiantuntijahaastatteluihin perustuva raportti luovutettiin ohjausryhmälle 25.5.2020.

Selvityksen johtopäätöksiä käsitellään jäljempänä ohjausryhmän ehdotuksen eri kohdissa.

### 2.2 Asiantuntijakuulemiset

Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilattuun selvitykseen ([Elonheimo 2020a](#)) koottujen ehdotusten perusteellisempaa selvittelyä varten ohjausryhmä kuuli oikeusministeriön hallinnonalan erityisviranomaisia koskevan selvityksen tehnyttä selvityshenkilö Henriikka Räsästä sekä selvityshenkilö Juhani Jokista, joka kertoi oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamishankkeen nykytilasta, mahdollisen virastouudistuksen tavoitteista ja reunaehdoista sekä tekemästään ehdotuksesta virastorakenteeksi.

Sovittelun mahdolliseen siirtoon liittyvissä kysymyksissä ohjausryhmä kuuli valtionvarainministeriön rakennepoliittikkayksiköstä finanssineuvos Anu Nousiaista ja hallitusneuvos Elina Isoksela, osastopäällikkö Antti Leinosta oikeusministeriön yksityisoikeus- ja oikeudenhoidon osastolta sekä osastopäällikkö Tapio Laamasta oikeusministeriön hallinto- ja ohjausosastolta. Lisäksi osa ohjausryhmän jäsenistä oli läsnä kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajien kuulemisessa marraskuussa 2020.

Ohjausryhmän ehdotuksessa on hyödynnetty sovittelutoimistojen johtajilta ja sovittelu-toimistojen ohjaajilta koottuja kommentteja, joita saatiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen loka- ja marraskuussa järjestämiltä kehittämispäiviltä, joihin ohjausryhmän puheenjohtaja oli kutsuttu kertomaan hankkeen etenemisen tilanteesta.

## 2.3 Kyselyt

Hankkeen ohjausryhmä kartoitti Webropol-kyselyillä siirrolle keskeisten osapuolien näkemyksiä kahdesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilatussa selvityksessä esitellystä järjestämismallista ([Elonheimo 2020a](#)). Lisäksi kyselyissä tiedusteltiin mahdollisia hyötyjä ja haittoja, joita eri osapuolet kokevat siirtoon liittyvän. Webropol-kyselyt lähetettiin kaikille sovittelutoimistoille ja toimipisteille sekä poliisin rikostorjunnan vastuujohtajille ja USEL-verkoston edustajille. USEL-verkoston kuuluvat kaikilta poliisilaitoksilta nimetyt uhriasioiden sekä sovittelun, lasten edunvalvonnan ja lähestymiskieltoasioiden yhdyshenkilöt. Kysely lähetettiin myös syyttäjälueiden sovittelusta vastaaville apulaispäälliköille sekä syyttäjille, joilla oli kokemusta käytännön yhteistyöstä sovitteluasioiden kanssa. Tämän lisäksi kysely lähetettiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johdolle. Kyselyt olivat sisällöltään pääosin samanlaisia, mutta eri toimialoilta kysyttiin myös nimenomaisesti heidän omaan työhönsä liittyvistä osa-alueista.

Kyselyt toteutettiin 23.10.–11.11.2020 välisenä aikana. Vastauksia saatiin yhteensä 92 kappaletta. Sovittelutoimistojen henkilökunnalta (32 kpl) ja oikeus- ja edunvalvontapiirien johdolta (6 kpl) vastaukset saatiin kaikilta, joille kysely oli lähetetty. Poliisilta vastauksia saatiin 42 ja syyttäjiltä 12. Myös poliisien ja syyttäjien osalta vastausprosentti arvioitiin erittäin hyväksi tai hyväksi.

Kyselyiden tuloksia on hyödynnetty ohjausryhmän ehdotuksien ja jatkotoimien valmistelun tausta-aineistona, jotta saatiin laaja-alaisesti esille sovittelun toteuttamisen kannalta keskeisten yhteistyötahojen käsitykset, odotukset ja huolenaiheet. Tuloksia raportoidaan ohjausryhmän ehdotuksen tausta-aineistona. (Ks. Mäkelä, 2020. Liite 1.)

## 3 Sovittelu, sovittelun kehitysvaiheet ja nykytila lyhyesti

### 3.1 Sovittelu ja sen erityisluonne

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu perustuu lakiin rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005).

Sovittelu on maksuton palvelu, jossa rikoksesta epäilty ja rikoksen uhri voivat puolueettoman sovittelijan välityksellä käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan niiden hyvittämisestä. Sovittelu voi kohdistua myös sellaisiin riita-asioihin, joissa ainakin yksi osapuoli on luonnollinen henkilö. Muu kuin rikokseen perustuvaa vahingonkorvausvaatimusta koskeva riita-asia voidaan kuitenkin ottaa soviteltavaksi vain, jos riita sen kohde ja asiassa esitetyt vaatimukset huomioon ottaen on vähäinen. (1015/2005, 1 §.) Riita-asian sovittelusta on soveltuvien osin voimassa, mikä koskee rikosasian sovittelua.

Ihmisten välille syntyy riitoja ja konflikteja, ja he loukkaavat ja vahingoittavat toisiaan. Osa näistä on rikoksena tuomittavia tekoja. Pelkkä tekijän rankaiseminen ei takaa osapuolten kuulluksi tulemistakaan eikä rankaiseminen yksin vähennä rikoksia. Rankaisemisen pelotevaikutukset ovat rajalliset. Rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelu pohjautuu restoratiiviseen eli korjaavaan oikeuteen. Sovittelussa korostetaan osapuolten aktiivista osallistumista ja luovia ongelmanratkaisuja. Sovittelun lähtökohtana on tapahtunut rikos tai riita sekä asianosaisten tarpeet ja toiveet asiassa. Sovittelussa rikoksen tai riidan osapuolet saavat itse vaikuttaa oman asiansa käsittelyyn ja sitä koskevaan päätökseen. Sovittelun lähtökohtana ja edellytyksenä on, että osapuolet suostuvat sovitteluun vapaaehtoisesti, ilman painostusta. Sovittelijat ovat tehtävään koulutettuja vapaaehtoisia. (Flinck 2013)

Suomalaisessa sovittelulainsäädännössä heijastuvat korjaavan oikeuden arvot ja periaatteet. Näitä painotetaan jatkuvasti niin sovittelijoiden koulutuksessa kuin sovitteloille ja sovittelua harkitseville osapuolille tarkoitettussa oppaassa. (Flinck 2013) Sovittelun keskeisiä elementtejä ovat:

- *Sovittelu ottaa huomioon ihmiseen kokonaisuutena.* Ymmärretään, että rikos, riita tai konflikti vaikuttaa niin fyysisesti, psyykkisesti kuin sosiaalisesti ihmisen elämään.

- *Asianosaiset ovat parhaita asiantuntijoita omassa asiassaan.* Heillä on tietoa siitä, mikä ongelma on ja miten se voitaisiin parhaiten ratkaista.
- *Ongelmakeskeisyys ja rehabilitaatio.* Yksittäisen konfliktin taustalla olevia perusongelmia pyritään ratkaisemaan. Sovittelusta ohjataan tarvittaessa muun avun piiriin.
- *Aineellisten, henkisten ja ihmissuhteisiin liittyvien vahinkojen korjaaminen.* Tuetaan osapuolten voimavaroja ongelmanratkaisussa. Tavoitteena on, että osapuolet voivat tulevaisuudessa kohdata toisensa ilman pelkoa, häpeää tai kaunaa.
- *Vastuunotto.* Tekijä voi omilla toimillaan aktiivisesti edetä syyllisyydestä ja häpeästä katumukseen ja korvaukseen. Toiminta lisää elämänhallintaa ja omanarvontuntoa.
- *Menettelyn ja ratkaisujen oikeudenmukaisuus.* Sovittelumenettelyn ja sovittelussa tehtyjen ratkaisujen tulee tapahtua oikeudenmukaisesti ja osapuolten oikeusturvasta huolehtien.
- *Vapaa ja avoin dialogi.* Luodaan turvallinen paikka avoimelle vuoropuhelulle. Aktiivinen ja avoin osallistuminen edistää emotionaalista toipumista, moraalista oppimista ja sitoutumista prosessiin ja sen lopputulokseen.
- *Tunteiden ilmaiseminen.* Osapuolet voivat päästä tapahtuman yli, ja kostonhalu ja tarve asian jälkipuintiin vähenevät.
- *Moraalinen oppiminen.* Konfliktit tarjoavat mahdollisuuden selventää ja opettaa yhteisön normeja ja arvoja.
- *Yhteisöllisyys ja tukihenkilöt.* Korjaava prosessi mahdollistaa lähiyhteisön läsnäolon kriisin hetkellä. Läheisten mukanaolo auttaa saamaan aikaan tehokkaita, pysyviä, toteuttamiskelpoisia ratkaisuja. Asianosaisten sosiaalisia siteitä pyritään vahvistamaan ja mukaan kutsutaan ne, jotka voivat tarjota suurimman tuen.
- *Terveiden ihmissuhteiden vahvistaminen.* Rakennetaan yhteisöllisyyttä konfliktien ehkäisemiseksi tulevaisuudessa.
- *Siltojen rakentaminen kulttuuri-, ikä- ja sukupuolten välillä.* Sovittelumenettely on kaikkien saatavilla ja menettelyssä tuetaan sovinnollisuutta eri kulttuuri- ja ikäryhmien sekä sukupuolten välillä.
- *Luovien ratkaisujen etsiminen.* Osapuolet etsivät heitä tyydyttäviä ratkaisuja sovittelijoiden tuella.
- *Win-win.* Molempia osapuolia ja yhteiskuntaa hyödyntävät lopputulokset.



Sovittelupalvelu ja sovittelumenettely perustuvat dialogiseen ja korjaavaan työtapaan. Se tarkoittaa kohtaamista, korjaamista ja korvaamista. Keskeistä on ratkaisujen etsiminen ongelmiin, tulevaisuuteen suuntautuminen ja halutun muutoksen tukeminen (Flinck 2013).

Näiden restoratiivisen oikeuden tavoitteiden valossa sovittelu edistää myös oikeusministeriön näkökulmasta sen keskeisiä strategisia, erityisesti yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja päätehtäviä. Sovittelu edistää myös pääministeri Marinin hallitusohjelmassa olevia kirjauksia kansalaisten osallisuudesta, yhteiskuntarauhasta ja uusintarikollisuuden ja syrjäytymisen vähentämisestä. Sovittelun ja muiden konfliktinhallintamenetelmien käytön on lisäksi todettu vähentävän oikeudenkäyntien valtiovallalle ja yhteiskunnalle aiheuttamia kustannuksia.

## 3.2 Sovittelussa saavutettu sopimus ja rikosprosessi

Sovittelussa osapuolille selvitetään sopimuksen merkitys ja sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät menettelytavat. Sopimus on asianosaisia sitova yksityisoikeudellinen sopimus riippumatta syyttäjän syyteharkinnan tuloksesta tai tekijälle mahdollisesti aiheutuvista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Sovittelijat varmentavat sopimuksen allekirjoituksellaan. Mahdollinen syyttämättä jättämispäätös ei vapauta rikoksesta epäiltyä vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelua koskevassa laissa ei säädetä sovittelulla aikaansaatujen sopimusten täytäntöönpanosta. Rikos- ja riita-asioiden sovittelu on kuitenkin sellainen tuomioistuimen ulkopuolinen sovittelumenettely, jossa saavutettuun sopimukseen sovelletaan riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (394/2011). Sen 3 luvun perusteella sovintosopimus voidaan vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi tuomioistuimessa.

Sovittelu voi myös vaikuttaa monin tavoin osapuolten oikeusasemaan rikosprosessin eri vaiheissa. Saavutettu sovinto tai sopimus asiassa voi olla perusteena esitutinnan rajoittamiselle, syyttämättä jättämiselle, rangaistuksen tuomitsematta jättämiselle tai rangaistuksen lieventämiselle sekä rangaistusasteikon lieventämiselle tai rangaistuslajin vaihtamiselle. Sovittelu voi olla joko rikosprosessille rinnakkainen tai sitä täydentävä menettely. Sovitteluun voi tulla myös alle 15-vuotiaiden lasten asioita. Sovittelu-toimistot arvioivat sovitteluun ehdotetun asian sopivuuden sovitteluun ja tekevät päätöksen sovitteluun ottamisesta.

### 3.3 Sovittelun kehitysvaiheet Suomessa

Ensimmäinen sovittelun mahdollisuuksia vaihtoehtoisena konfliktinratkaisumenetelmänä selvittävä tutkimus- ja kehittämishanke käynnistettiin Suomen Akatemian rahoituksella vuonna 1982. Sovittelu käynnistyi suurissa kaupungeissa paikallisin variaatioin, ensin Vantaalla 1983 ja muutamia vuosia myöhemmin Turussa, Tampereella, Helsingissä, Espoossa, Oulussa, Mikkelissä, Kajaanissa, Jyväskylässä ja Lahdessa. Uusi toiminta ei käynnistynyt ilman paikallisia haasteita. Muun muassa tapausten ohjautumisessa sovitteluun oli runsaasti kitkaa ja vaihtelua paikkakuntien välillä. Sovittelun pioneeriapaikkakunnat toimivat uusien toimintaansa käynnistävien kuntien ja järjestöjen kouluttajina, kunnes sosiaali- ja terveyshallitus rahoitti 1.9.1990 lähtien ensimmäisen osa-aikaisen sovittelun konsultin, jonka tehtäviin kuului sovittelutoiminnan käynnistämiseen, toteuttamiseen ja kouluttamiseen liittyvä neuvonta. Jo tässä vaiheessa tunnistettiin valtakunnallisen koordinaation tarve. (Järvinen 1993. Ks. myös li-vari 2010.)

Sovittelutoiminnan alkutaipaleella toiminnan ajateltiin kohdistuvan pitkälti nuoriin. Tästä syystä sovittelu sijoitettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, jolloin yhtenä perusteena oli, että valtaosa sovittelun asiakkaista on alaikäisiä. Sovittelutoiminnan alkuvaiheessa näin olikin, mutta jo pitkään valtakunnallisena trendinä on ollut asiakaskunnan painottuminen täysi-ikäisiin. Yksi suurimmista toimijoista, Helsingin kaupunki, siirsi sovittelutoiminnan sosiaali- ja terveystoimialalta kaupunginkansliaan 2018, koska kaupunki katsoi, ettei sovittelutoiminta ole sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa.

Sovitteluun liittyvää valtakunnallista ohjausta, pysyvää rahoitusta ja yhtenäistä sovittelupalvelua ei ollut tasapuolisesti saatavilla maassa ennen sovittelulakia. Laki rikos- ja riita-asioiden sovittelusta (1015/2005) tuli voimaan 2006. Sovittelupalvelun tuottamista koskevista sopimuksista vastasi aluehallintovirastot. Sovittelulakia muutettiin vuonna 2015 (680/2015). Lakimuutoksen keskeinen sisältö oli, että sovittelupalvelujen järjestämisvastuu siirtyi 1.1.2016 lähtien aluehallintovirastolta Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle.

### 3.4 Nykyisen sovittelupalvelun tuottamisen rakenne ja tehtävät

Sovittelun mahdollisen siirron toteuttamiseksi ohjausryhmä kävi läpi sovittelun ohjauksen, valvontaan ja palveluntuottamiseen liittyvät tahot ja niiden tehtävät, jotta nähdään, miten ne toteutettaisiin tässä raportissa käsiteltävissä eri järjestämisvaihtoehdoissa ja millaisia sääntelytarpeita eri vaihtoehdot edellyttäisivät.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelun yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat *sosiaali- ja terveysministeriölle (STM)*.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama *rikosasioiden sovittelun neuvottelukunta*, joka on perustettu sovittelutoiminnan valtakunnallista ohjausta, seurantaa ja kehittämistä varten. Sen tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (12.4.2006/267).

Palveluiden järjestämisvelvollisuus kuuluu *Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle (THL)*, jonka tulee järjestää sovittelutoimintaa siten, että palvelua on saatavissa asianmukaisesti toteutettuna koko maassa.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (VALVIRA)* kuuluu sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta. Hallituksen esityksessä (HE 329/2014) sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta ehdotettiin säädettäväksi Valviralle, koska sovittelu sosiaali- ja terveysministeriön yleisessä ohjauksessa nähtiin ennen kaikkea sosiaali- ja terveyspalveluksi. Valvottavan asian luonteen ja valvonnan kohteen vuoksi Valviran rooli ajateltiin rajatuksi, valvonta jälkikäteiseksi ja kanteluihin perustuvaksi. Kanteluihin ajateltiin soveltuvan hallintolain (434/2003) hallintokantelua koskevat 8 a luvun säännökset, jotka tulivat voimaan 1.9.2014. Käsiteltäväksi arvioitiin tulevan enintään muutama kantelu vuodessa, joten virastoon ei nähty tarpeelliseksi perustaa uusia virkoja valvontatehtävää varten.

Sovittelulain (680/2015) mukaan Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle kuuluu palveluiden järjestämisvelvollisuus. Ohjausryhmän THL:lta tilaaman selvityksen (Elonheimo 2020a) mukaan järjestämisvelvollisuus edellyttää monenlaisia toimintoja, kuten

- Palveluntuottajien koordinointi ja ohjaus, päivittäishallinto sekä juridiset kysymykset.
- Sovittelun sisällöllinen ja menetelmällinen kehittäminen.
- Henkilöstön ja vapaaehtoisten perus- ja jatkokoulutuksen järjestäminen.
- Tutkimus ja sovittelun vaikuttavuuden arviointi.

- Asiakaspalautteen keruu ja kanteluiden käsittely.
- Julkaisutoiminta (esim. erilaiset sovittelijoiden oppaat).
- Valtionkorvauksen jakaminen ja käytön valvonta.
- palveluntuottajien valinta.
- Asiakastietojärjestelmän ylläpito, tilastointi ja tilastoraportin julkaisu.
- Viestintä, vaikuttaminen ja "lobbaus"
- Viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö sekä kansainvälisiin verkostoihin osallistuminen.

Sovittelupalvelut tuotetaan sopimuksin tai toimeksiantosopimuksin siten, että Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos tekee

1) kunnan kanssa kuntalain ([410/2015](#)) 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun toimeksiantosopimuksen, jolla kunta sitoutuu huolehtimaan palvelun tuottamisesta omalla alueellaan tai sen lisäksi muidenkin kuntien tai niiden osien alueella siten kuin tämän lain 9 §:n mukaan sovitaan; tai

2) muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa sopimuksen, jolla palveluntuottaja sitoutuu huolehtimaan palvelun tuottamisesta 9 §:n mukaisesti sovitulla alueella.

Jollei palveluja saada jollakin alueella tuotetuksi (1 momentin mukaisesti), Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee tuottaa alueen palvelut palkkaamansa henkilöstön avulla tai muulla sopivaksi katsomallaan tavalla.

*Sovittelutoimistot ovat* toimintayksiköjä, joiden tehtävänä on tuottaa sovittelupalvelut tietyllä alueella. Sovittelutoimiston tehtävänä on

- Sovittelijoiden rekrytointi ja koulutus sekä päätös sovittelijaksi ottamisesta.
- Sovittelutapauksissa sovittelun edellytysten selvittäminen ja päättäminen sovittelun aloittamisesta.

Kun sovittelutoimisto on ottanut asian soviteltavakseen, se

- Nimeää asiaa sovittelemaan sovittelijan (tai kaksi sovittelijaa), joka soveltuu tehtävään kokemuksensa ja henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella eikä ole esteellinen hallintolaissa ([434/2003](#)) tarkoitetulla tavalla.
- Hankkii sovittelua varten tarvittavat asiakirjat osapuolten suostumuksella poliisi- tai syyttäjäviranomaiselta, tuomioistuimelta taikka muilta tahoilta.

- Huolehtii tulkin tai kääntäjän hankkimisesta, jos osapuoli ei hallitse sovittelussa käytettävää kieltä taikka ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi ymmärtää sovittelussa käytävää keskustelua tai tulla ymmärretyksi siinä.
- Sovittelun päätyttyä toimittaa salassapitoa koskevien säännösten estämättä tiedon sovittelun kulusta ja lopputuloksesta sovittelualoitteen tehneelle viranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jossa sovittelua koskevan asian tiedetään olevan vireillä.

*Sovittelutoiminnan vastuuhenkilön* tehtävänä on vastata sovittelutoiminnan suunnittelusta, kehittämisestä ja asianmukaisesta toteuttamisesta sovittelutoimiston toimialueella sekä toimia tarvittaessa sovittelijana. *Sovittelun ohjaajan* tehtävänä on ohjata ja valvoa sovittelijoiden toimintaa sekä toimia tarvittaessa sovittelijana.

Sovittelun ammattihenkilöstö vastaa muun muassa

- Sovittelualoitteiden vastaanottamisesta.
- Sovittelun edellytysten arvioinnista.
- Hallintopäätösten tekemisestä.
- Vapaaehtoissovittelijoiden valinnasta ja koulutuksesta sekä ohjauksesta.
- Yhteistyöstä oman toimialueensa viranomaisten ja muiden tahojen kanssa.

*Sovittelija* on tehtävään koulutettu henkilö, joka hoitaa yksittäisiä sovittelutehtäviä sovittelutoimiston ohjauksen ja valvonnan alaisena. Sovittelijan tehtävänä on

- Järjestää sovittelutapaamiset osapuolten kanssa.
- Sovitella puolueettomasti ja kaikkia osapuolia kunnioittaen.
- Auttaa osapuolia löytämään keskenään heitä tyydyttävät ratkaisut rikoksesta sen uhrille aiheutuneiden henkisten ja aineellisten haittojen hyvittämiseksi.
- Antaa osapuolille tietoa saatavissa olevasta oikeusavusta ja muista palveluista.
- Laatia sovittelussa syntyneestä osapuolten välisestä sopimuksesta asiakirja ja varmentaa se allekirjoituksellaan.
- Sovittelun päätyttyä toimittaa sovittelutoimistolle selostus sovittelusta.

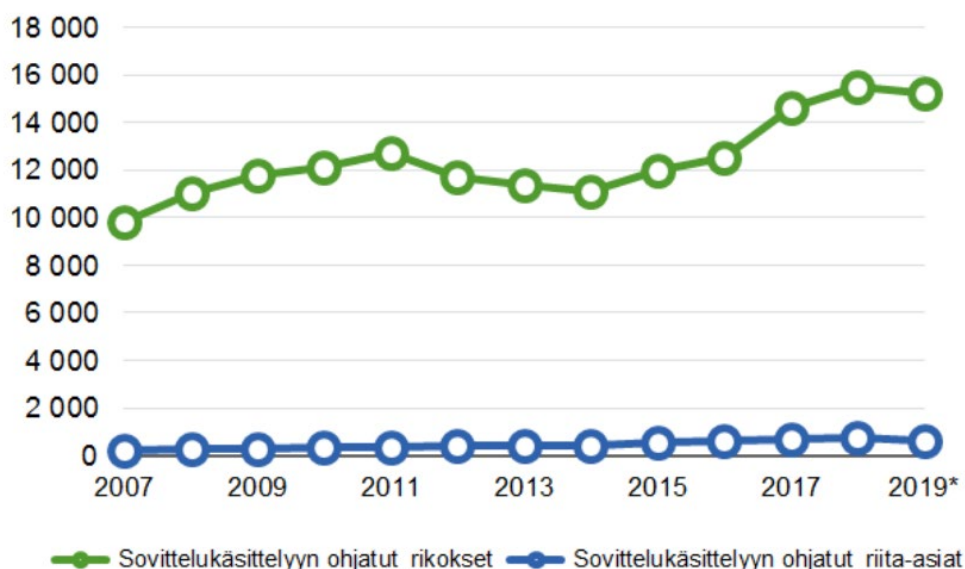
Sovittelutoiminnan toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat myös *alueelliset yhteistyöverkostot*. Alueelliset yhteistyöverkostot kokoavat keskeisiä yhteistyötahoja ja sidosryhmiä ja niitä informoidaan sovittelun mahdollisuuksista ja sovittelutoiminnassa tapahtuvista uudistuksista.

### 3.5 Sovittelun nykytila ja sen volyymi

Tällä hetkellä sovittelupalvelun tuottajia (sovittelutoimistoja) on Suomessa 18 ja joilla-kin sovittelutoimistoilla on lisäksi aluetoimistoja. Yhteensä toimipisteitä (sovittelutoimistoja ja aluetoimistoja) on kaikkiaan 32. Noin 100 ammattihenkilön alaisuudessa sovittelutoimintaa hoitaa noin 1 200 koulutettua vapaaehtoissovittelijaa. Sovittelijat voivat elämäntilanteensa mukaan jäädä pois sovittelutoiminnasta.

Sovittelulain mukaiseen sovitteluun ohjattujen asioiden määrä on kasvanut jatkuvasti vuoteen 2019 asti. Vuonna 2019 sovitteluun ohjattiin kaikkiaan 15 811 rikos- ja riita-asiaa, joista rikoksia oli 15 215 ja riita-asioita 596. Määrät näyttäisivät laskeneen edellisestä vuodesta, mutta tietojärjestelmän uudistus häiritsee vertailua. Terveystietojen ja hyvinvoinnin laitokselta helmikuussa saadun tiedon mukaan tietojen tarkistuksen perusteella vuoden 2019 sovittelumääriin on tulossa suurempi notkahdus kuin kuviossa 1 näkyy.

Sovittelukäsittelyyn ohjatut rikos- ja riita-asiat 2007–2019



Lähde: THL. (2020). Tilastoraportti: 40/2020. Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2019. SVT. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020102085725>

Sovittelualoitteet ohjautuvat sovittelutoimistoon enimmäkseen poliisilta, kuten taulukosta 1 ilmenee. Vuonna 2019 rikosasioista valtaosan eli 89 prosenttia (13 553) lä-

hetti sovitteluun poliisi. Syyttäjien osuus oli 10 prosenttia (1 506). Muita aloitteen tekijöitä oli yhteensä 68 (0,4 %). Tieto aloitteentekijästä puuttui 88 rikosasian (0,6 %) kohdalla.

**Taulukko 1.** Aloitteen tekijät rikosasioissa vuonna 2019

	Koko maa	%
Poliisi	13 553	89,1
Syyttäjä	1 506	9,9
Asianomistaja	19	0,1
Rikoksesta epäilty	22	0,1
Sosiaaliviranomainen	12	0,1
Vanhempi/Huoltaja	4	0
Edunvalvoja	0	0
Muu	11	0,1
Ei tietoa	88	0,6
Aloitteen tekijät rikosasioissa yhteensä	15 215	100

Vuoden 2019 aikana sovitteluun ohjautuneiden tapausten lukumäärän vähenemistä selittää jonkin verran tilastoinnissa tapahtuneet muutokset. Myös Poliisihallituksen esitutkinnan rajoittamista ja sovittelua koskevilla ohjeistuksilla saattaa olla osuus ohjautumisessa tapahtuneisiin muutoksiin ja kasvun taittumiseen. POHA:n uusien ohjeiden mukaan (ID-19233572) sovittelu voidaan toteuttaa vain sellaisten osapuolten kesken, jotka ovat henkilökohtaisesti ja vapaaehtoisesti ilmaisseet suostuvansa sovitteluun ja jotka pystyvät ymmärtämään sovittelun sekä siinä tehtävien ratkaisujen merkityksen. Poliisin esitutkimateriaali voidaan toimittaa sovittelutoimistoon vain osapuolten suostumuksella, ja nykyisten ohjeiden mukaan suostumus asiakirjojen lähettämiseen sovittelutoimistoon on tarkoituksenmukaista pyytää osapuolilta jo esitutkinnan alussa tai yhteydessä. Osapuolet voivat joka tapauksessa peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa sovittelun aikana.

Vuonna 2019 rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelun tuottamiseen tarkoitettu määräraha oli 6,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 määrärahaa oli hieman kasvanut 7,1 miljoonaan euroon. Yhden rikos- tai riita-asian sovittelukäsittelyn hinnaksi on arvioitu keskimäärin 433 euroa ([Tilastoraportti THL 2020](#)). Sovittelu on osapuolille maksutonta.

## 4 Ohjausryhmän tilaaman ”Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle”-selvityksen suositukset

Sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle selvittävään hankkeeseen liittyi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilattu selvitys tarvittavista järjestelyistä, jos rikos- ja riita-asioiden sovittelu siirrettäisiin oikeusministeriön hallinnonalalle. ([Elonheimo 2020a.](#))

Selvityksessä suositellaan sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle useasta syystä. Sovittelu voidaan nähdä luontevasti osana toimivaa oikeusjärjestelmää, ja sen avulla voidaan välttää ja helpottaa oikeusprosesseja sekä toisaalta vähentää rikosten tai muiden konfliktien uusimista. Oikeusministeriön alaisena toimintana sovittelu saisi enemmän uskottavuutta median, suuren yleisön, potentiaalisten asiakkaiden ja asioita sovitteluun lähettävien viranomaisten silmissä sekä tätä kautta enemmän asioita laajemmalla skaalalla ja enemmän kriminaalipoliittista vaikutusvaltaa.

Sovittelun siirtoa puoltaisi selvityksen mukaan myös se, että oikeusministeriön hallinnonalalla on tuomioistuinsovittelu ja asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimissa. Siirto voisi vahvistaa sovittelun yhteyttä rikosentorjuntaan ja rikosten uusimisen ehkäisemiseen sekä uhrien oikeuksien turvaamiseen. Myös vakavien rikosten jälkikäsittely (kuten vankilassa tapahtuva tekijän ja uhrin omaisen kohtaaminen), joka tapahtuu vasta tuomion täytäntöönpanovaiheessa, voisi tulla lähempään yhteistyöhön rikos- ja riita-asioiden sovittelun kanssa. Oikeusministeriö kotipesänä vahvistaisi sovittelun kokonaisuuden hallintaa, eri sovittelun osa-alueiden kehittämistä, tarpeiden tunnistamista ja vastaisi kansainvälistä käytäntöä.

Selvityksessä arvioitiin muina kotipesävaihtoehtoina myös Rikosseuraamuslaitosta (RISE), Syyttäjälaitosta ja Tuomioistuinvirastoa sekä järjestötoimija Rikosuhripäivystystä (RIKU), jonka rahoitus tulee oikeusministeriöstä. Nämä vaihtoehdot jäivät jatkotarkastelusta pois, koska niissä ei toteutunut ns. tasapainomalli, jossa kumpaakin sovittelun osapuolta olisi lähtökohtaisesti ajateltu tasavertaisiksi. Rikosuhripäivystys ajaa rikoksen uhrin asemaa ja Rikosseuraamuslaitoksen työskentelyn kohteena on rikosentekijä, joka suorittaa oikeuskäsittelyn jälkeen hänelle tuomittua seuraamusta. Syyt-



täjälaitos ja tuomioistuinvirasto arvioitiin niin kiinteäksi osaksi rikosprosessia ja oikeusjärjestelmää, että sovittelun erityispiireet kuten puolueettomuus ja osapuolten oma halu osallistua konfliktin ratkaisuun eivät olisi riittävän hyvin toteutuneet. (Elonheimo 2020a.)

Ohjausryhmän Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilaamassa selvityksessä päädyttiin kahteen vaihtoehtoon sovittelun mahdolliseksi sijoittamiseksi oikeusministeriön hallinnonalalle. Yksi vaihtoehto olisi sovittelun liittäminen oikeusapu- ja edunvalvontaorganisaation yhteyteen. Tässä mallissa sovittelun valtakunnallinen hallinto sijoittuisi suunnitteilla olevaan valtakunnalliseen virastoon, joka olisi oikeusministeriön tulosohejauksessa. Tarvittavia tuki- ja henkilöstöpalveluita tuottaisivat Palkeet, Oikeusrekisterikeskus (ORK) ja Valtori. Organisaation etuna selvityksessä pidettiin mallissa valmiina olevaa maan kattavaa toimipaikkaverkostoa, johon sovittelutoiminta voisi sijoittua. Siirron positiivisia puolia olisi sovittelun saama institutionaalinen tuki isommasta organisaatiosta, joka on vähemmän haavoittuva ja mahdollistaa joustoja sekä tarjoaisi oikeudellista taustatietoa. Tähän malliin liittyväksi suurimmaksi ongelmaksi nähtiin esteellisyyskysymykset, ja uhka sovittelun itsenäisyyden ja identiteetin heikentymisestä. Myös toimintojen kohderyhmät ovat erilaisia. (Elonheimo 2020a.)

Ensisijaisena vaihtoehtona selvityksessä suositetaan omaa, erillistä sovitteluviranomaista tulevaisuudessa mahdollisesti perustettavan oikeusministeriön hallinnonalan erityisvirastomallin yhteyteen. Itsenäinen sovitteluvirasto sisältäisi keskushallintoyksikön ja yleiset hallinto- ja tukipalvelut tulisi perustettavan oikeusministeriön hallinnonalan erityisvirastomallin kautta (Palkeet, ORK ja Valtori). Tulosohejaus tulisi tässäkin mallissa oikeusministeriöstä sovittelutoiminnan itsenäisyys kuitenkin turvaten. Itsenäinen sovitteluvirasto tulisi perustaa laajalla tehtäväkentällä, johon kuuluu erilaisia sovittelua ja restoratiivista oikeutta tukevia toimintoja (kuten laajennettu conferencing- ja vakavien rikosten sovittelu, tutkimus, opetus, koulutus ja sovittelukentän koordinointi). Malli tukisi sovittelun itsenäisyyttä ja identiteettiä. Selvitystä varten tehtyjen asiantuntijakuulemisten mukaan malli on saanut selvästi eniten kannatusta sovittelutoimistojen johtajilta. Sovitteluvirastoon, jossa olisi monia alan asiantuntijoita, voisi luontevimmin yhdistää myös sovittelua ja restoratiivista oikeutta koskevan tutkimuksen ja opetuksen sekä sovittelijoiden koulutuksen. Esteellisyyteen liittyviä ongelmia ei tässä mallissa olisi. Ohjausryhmälle tehdyssä selvityksessä ns. yhden toimijan malliin siirtymisellä tarkoitetaan sitä, että valtio tuottaisi sovittelupalvelut. Tilatessa selvityksessä kuitenkin arvioitiin, että yhden toimijan mallia tulisi pohtia vasta siirtokysymyksen ratkaisemisen jälkeen niin, että ensin toteutettaisiin mahdollinen sovittelun keskushallinnon siirto Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta oikeusministeriöön ja sitten kehitettäisiin toimintaa pidemmälle uudessa organisaatiossa. (Elonheimo 2020a.)

## 5 Sovittelupalvelujen kaksi mahdollista tuottamistapaa oikeusministeriön hallinnonalalla

### 5.1 Sovittelupalvelun siirtämistä oikeusministeriön hallinnonalalle tukevat perustelut

Oikeusministeriön sopivuutta sovittelutoiminnan hallinnoimiseen tunnusteltiin edellisen kerran vuonna 2015 sovittelulakia koskevan lainmuutoksen yhteydessä, jolloin sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus siirrettiin Aluehallintovirastoilta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle. Tällöin katsottiin, että oikeusministeriössä sovittelu saattaisi jäädä muodollisen ja rankaisukeskeisen oikeusjärjestelmän kehittämisessä ja hallinnoinnissa jalkoihin ja prioriteettiasettelussa alisteiseen rooliin. Lisäksi sovittelun olennaisena kohderyhmänä olleita alle 15-vuotiaita ei nähty rikosprosessin näkökulmasta relevanttina ikäryhmänä. Samaan aikaan kuitenkin arveltiin, että tuomioistuinsovittelun yleistymisen olisi muuttanut ilmapiiriä oikeushallinnossa sovittelumyönteisempään suuntaan. (Ks. [Elonheimo 2020b](#))

[Sovittelun toimialueiden tarkastelutyöryhmä](#) ([Elonheimo 2020b](#)) on tukenut sovittelun siirtoa oikeusministeriön alaisuuteen. Sen argumentit ovat hyvin yhteneväisiä luvussa neljä kuvattujen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle tehdyssä selvityksessä esitettyjen kanssa. ([Elonheimo 2020a](#).) Myös sovittelun toimialueita tarkastellut työryhmä ([Elonheimo 2020b](#)) arvioi oikeusministeriössä olevan enemmän kiinnostusta sovittelun kokonaisvaltaisempaan kehittämiseen ja se voisi luontevammin mahdollistaa eri sovittelumuotojen laajemman synergian ja yhteistyön etenkin tuomioistuinsovittelun kanssa. Toimialuetyöryhmän mielestä sovittelun näkeminen vahvemmin osana oikeuspalveluita voisi lisätä toiminnan legitimitettä suuren yleisön ja asioita sovitteluun lähettävien viranomaisten silmissä. Lisäksi toimialuetyöryhmä piti oikeusministeriötä kansainvälisen toiminnan kannalta luontevana kotipesänä.

Sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle on tukenut myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. THL toteaa lausunnossaan (THL/826/9.09.01/2021) sovittelun kehittämisen toteutuneen hyvin, mutta sovittelu yhdistyy tässä rakenteessa enemmän sosiaali- ja terveysalaan, vaikka se varsinaisesti ei ole sosiaalipalvelua. Koska monet sovittelun sovellusalueet kiinnittyvät nimenomaan oikeusalaan ja ovat oikeusministeriön

koordinoimia (kuten tuomioistuinsovittelu ja perheasioiden asiantuntija-avusteinen tuomioistuinsovittelu), voisi sovittelun kokonaisuuden hallinta ja yhteinen kehittäminen vahvistua, jos sovittelun eri osa-alueet sijoittuisivat samalle hallinnonalalle. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnossa todetaan myös, että kansainvälisesti vertailtuna sovittelu on yleensä muissa maissa sijoitettu oikeusministeriön alaisuuteen ja sinne tulee tästä syystä useimmat kansainväliset yhteydenotot. Tilanne on osittain aiheuttanut sekaannusta siitä, kenelle tämä aihepiiri ja vastaaminen yhteydenottoihin kuuluvat. Edellä mainituista syistä johtuen THL näkee oikeusministeriön hallinnonalan edut sovittelun koordinaatitahona ja kannattaa rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun hallinnonalan siirtoa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle.

Sovittelun mahdolliseen siirtoon liittyvissä kysymyksissä ohjausryhmä kuuli valtionvarainministeriön ja oikeusministeriön asiantuntijoita. Lisäksi osa ohjausryhmän jäsenistä oli läsnä kuuden oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajien kuulemisessa marraskuussa 2020. Näissä tilaisuuksissa sekä sovittelutoimistojen johtajilta ja sovittelu-toimistojen ohjaajilta saadut kommentit korostivat hallinnonalasiirrosta saatavia etuja.

Myös ohjausryhmän teettämien kyselyjen mukaan kaikista eri vastaajista ylivoimaisesti suurin osa oli sitä mieltä, että sovittelun siirtäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle on tarpeellista. Kaikista kyselyihin vastanneista 92 vastaajasta ainoastaan neljä ei pitänyt siirtoa tarpeellisena. Vastauksista ilmeni muun muassa toiveet siirron myötä sovitteluun liittyvän koulutuksen lisäämisestä sekä lisäresurssien antamisesta sovittelulle, jotka tarkoittavat parempia kehittämismahdollisuuksia.

*Asiantuntijakuulemisten ja tausta-aineistojen perusteella ohjausryhmä pitää sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna. Seuraavassa tarkastellaan siirron toteuttamistapoja.*

## 5.2 Kohti valtion tuottamaa palvelua

Tällä hetkellä sovittelupalvelut tuotetaan luvussa 3.4. kuvatulla tavalla siten, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos tekee *toimeksiantosopimuksen* kuntien kanssa, ja *sopimuksen* muun julkisen tai yksityisen palveluntuottajan kanssa, jolla palveluntuottaja sitoutuu huolehtimaan palvelun tuottamisesta omalla alueellaan tai sen lisäksi muidenkin kuntien tai niiden osien alueella. Jos palveluja ei saada jollakin alueella tuotetuksi, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tulee tuottaa alueen palvelut palkkaamalla henkilöstön avulla tai muulla sopivaksi katsomallaan tavalla.

Hankkeen tavoitteena oli selvittää rikos- ja riita-asioiden sovittelun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta sekä mahdollisia siirron luomia edellytyksiä sovittelun maanlaajuiselle sisällölliselle kehittämiselle. Ohjausryhmän työn aikana on käynyt ilmi, että sovittelun sisällöllisen kehittämisen kannalta palvelun tuottamistavalla on huomattava merkitys. Monet keskeiset kysymykset, joihin sovittelutoiminnassa toivotaan muutosta, liittyvät siihen, että palvelun tuottaminen on hajautunut monille erille tahoille.

Ohjausryhmän työn kuluessa keskeiseksi selvitettäväksi kysymykseksi nousi sovittelutoiminnan järjestäminen ns. yhden toimijan mallin periaatteella. Tällä tarkoitetaan, että nykyisten sovittelutoimistojen tehtävät hoidetaan nykyisten käytössä olevien toimeksiantosopimusten sijasta *valtion omana toimintana*.

Ohjausryhmän THL:lta tilaamassa selvityksessä todettiin yhden toimijan malliin siirtymisen edut. Siinä arvioitiin kuitenkin, että yhden toimijan mallia tulisi pohtia vasta siirtokysymyksen ratkaisemisen jälkeen niin, että ensin toteutetaan mahdollinen sovittelun keskushallinnon siirto Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta oikeusministeriöön ja sitten kehitettäisiin toimintaa pidemmälle uudessa organisaatiossa. ([Elonheimo 2020a](#))

Myös [Sovittelun toimialueiden tarkastelutyöryhmä](#) (2020b) keskusteli yhden toimijan mallista, jossa julkinen palveluntuottaja vastaisi koko maassa tuotettavista sovittelu- ja yhdenmukaistaisi hallintoa ja sovittelun brändiä, vähentäisi päällekkäistä byrokratiaa ja toisi toimintaan pysyvyyttä. Nykytilannetta toimialueiden tarkastelutyöryhmä arvosteli siksi, että palveluja tuottavat sekä yksityiset että julkiset palveluntuottajat, joilla kaikilla on omat toimintatapansa, hallintorakenteensa ja erilaiset työntekoa säätelevät norminsa. Koska tukirakenteet eroavat toisistaan, vaihtelevat esim. hallintokulurakenne ja palkkaus, joka johtaa sovittelutyöntekijöiden epäyhtenäiseen asemaan.

Kuten siirtoa koskevassa selvityksessä (Elonheimo 2020a) niin myös toimialueiden tarkastelutyöryhmän suosituksissa (Elonheimo 2020b) esitettiin, että sovittelun keskushallintoa vahvistettaisiin yhden toimijan malliin siirtymiseksi. Yhden toimijan malli mahdollistaisi työntekijäresurssien kohdistamisen joustavammin tarpeen mukaan sellaisille alueille, joilla tarvetta ilmenee. Sovittelun vahvistettu keskushallinto (nykyisin siis THL) mahdollistaisi sovittelutoimistojen työn keventämisen koulutuksen ja hallinnon osalta, ja ne voisivat keskittyä paremmin perustyöhönsä eli asiakaspalveluun ja sovitteluun. Keskushallinnossa voisivat ihannetilanteessa olla sovittelun substanssi-asiantuntijat päättävässä asemassa. Nykytilanteessa Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella päättäväältä sovittelua koskevissa linjauksikysymyksissä kuulu viime kädessä linjaorganisaation mukaisille esimiehille.

Ohjausryhmän kyselyihin vastanneet ja kuultavana olleet sovittelun sidosryhmien edustajat suhtautuivat voittopuolisesti myönteisesti hallinnonalan siirtoon ja palvelujen tuottamiseen valtion toimesta. Sovittelun siirtoon liittyen taustalla on ollut alusta alkaen nähty tarve saada siirron yhteydessä sovittelun työntekijöistä (vastuuhenkilöt ja ohjaajat) valtion virkamiehiä, jotta nykyisin kunnan tai järjestöjen työntekijät tulisivat tasavertaisiksi palkkojen suhteen. Myös työkäytäntöjen ja koulutusmahdollisuuksien yhtenäistäminen toteutuisi nykyistä paremmin. Sekä Eloheimon toimittamassa sovittelun toimialueiden tarkasteluryhmän raportissa (2020b) että sovittelun siirtoa käsittelevässä selvityksessä (2020a) päädyttiin samaan.

Sovittelun siirtoa koskevassa selvityksessä (2020a) todetaan edelleen, että oikeusministeriössä yhden toimijan malliin siirtymisestä on jo aiempia positiivisia kokemuksia. Yleinen edunvalvonta siirtyi vuonna 2009 ja talous- ja velkaneuvonta vuonna 2019 valtion omaksi toiminnaksi. Hallinto ja toiminta yhtenäistyivät ja yhteisten järjestelmien kehittäminen helpottui. Työntekijöiden palkkaus ja työnkuvat yhtenäistyivät, kun heistä tuli valtion virkamiehiä. Mahdollisina riskeinä mainitaan sovittelun asiakkaiden korkeampi kynnys käyttää valtion palvelua paikallisen toimijan palvelun sijasta ja sovittelun paikallisten yhteistyöverkostojen heikkeneminen. Tämän lisäksi mallissa kulut voisivat nousta, mutta tätä asiaa ei Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilatussa selvityksessä käsitelty perusteellisemmin.

Selvityksessä esiin nostetut mahdolliset hyödyt vastaavat pitkälti myös niitä hyötyjä, joita sovittelutoimistojen henkilökunta kokee valtion työntekijöiksi siirtymisen sisältävän. Ohjausryhmän webropol-kyselyissä ilmeni sovittelutoimistojen selvä tuki sovittelun siirtämiseen oikeusministeriön hallinnonalalle. Vaikka kyselyssä ei varsinaisesti tiedusteltu vastaajien näkemyksiä valtion työntekijöiksi siirtymisestä, nostivat vastaajat asian esille avokysymyksissä. Vastaajien mukaan valtion työntekijöiksi siirtyminen yhdentäisi sovittelutyötä valtakunnallisesti, ja sovittelijoilla olisi yhtenäinen tehtäväkuva, nimikkeet, palkka, työaika sekä edut. Nämä nostettiin esille useassa vastauksessa. Vaikka sovittelutoimistot yleisesti kannattivatkin yhden toimijan mallia, herätti valtion työntekijöiksi siirtyminen eräissä vastaajissa myös huolta. Esimerkiksi palkan mahdollinen heikentyminen sekä lomien vähentyminen nostettiin eräissä vastauksissa esiin mahdollisina tekijöinä. Suurin osa sovittelutoimistoista kuitenkin koki valtion työntekijöiksi siirtymisen positiivisena asiana, joka yhtenäistäisi sovittelun valtakunnallista palvelukokonaisuutta sekä mahdollistaisi esimerkiksi yhteisten koulutuksien järjestämisen sovittelijoille. (Ks. Mäkelä 2020, liite 1.)

## 5.3 Ostopalvelu oikeusministeriön hallinnonalalla

Myös oikeusministeriön hallinnonalalla edellä esitellyissä kahdessa toteuttamisvaihtoehdossa sovittelua voitaisiin toteuttaa ostopalveluna. Tässä yhteydessä *ostopalvelulla* tarkoitetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen nykyisin kuntien kanssa tekemiä toimeksiantosopimuksia ja järjestöjen kanssa tekemiä sopimuksia. Nämä ns. puitesopimukset kilpailutetaan, ja ne ovat toistaiseksi voimassa olevia.

Ostopalvelumalliin perustuvassa sovittelupalvelun siirrossa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävät siirtyisivät oikeusministeriön hallinnonalalle joko nykyisille oikeusapu- ja edunvalvontapiireille tai mahdollisesti perustettavalle valtakunnalliselle virastolle. Tällaisessa ratkaisussa toimeksiantosopimuksista syntyneet ongelmat eivät ratkeaisi hallinnonalan siirron myötä eivätkä nykykäytännöstä johtuvat alueelliset erot palveluiden tuottamisessa, koulutuksen saamisessa ja aloitteiden arvioinnissa poistuisi.

Sovittelun mahdollisen siirron valmistelussa on tullut uudelleen esille tarve tarkastella ja linjata sitä, onko sovittelutoimintaan liittyvien päätösten tekeminen perustuslain 124 § mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Jos sovittelupalvelu katsotaan perustuslain 124 § mukaiseksi *merkittäväksi* julkisen vallan käytöksi, sitä voisivat tarjota vain viranomaistoimijat. Tällainen laintulkinta on epävarma, mutta koska perusoikeusargumentaatio on viime vuosina vahvistunut, puhuu tämäkin argumentti *julkisten toimijoiden puolesta*. On etenkin esitetty, että PL 124 §:n näkökulmasta voi olla ongelmallista, että silloinkin, kun sovittelualoite on tullut poliisilta tai syyttäjältä, sovittelutoimisto tekee itsenäisesti päätöksen siitä, aloitetaanko sovittelua vai ei. Tällä hetkellä sovittelupalvelun tuottajat toimivat eri tavoin mm. sovitteluun liittyvien päätösten tekemisessä ja niiden tiedonannossa. Erityisesti sovittelun myönteisten päätösten osalta tiedoksianto vaihtelee.

## 6 Vaihtoehtoiset mallit oikeusministeriön hallinnonalalla

### 6.1 Lähtötilanne

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Elonheimolta (2020a) tilaaman selvityksen jälkeen ohjausryhmän tehtävä oli jatkaa mahdollisen siirron selvittämistä. Tässä vaiheessa vaihtoehtoina oli

1. Jatkaa sovittelupalvelujen tuottamista nykyisellään luvussa 3.4. kuvatulla tavalla ilman muutoksia, jolloin STM johtaa, ohjaa ja valvoo, THL on palvelujen järjestämisvastuussa ja sovittelupalvelut tuotetaan ostopalvelusopimuksin.
2. Sovittelun ohjaus siirretään oikeusministeriölle. Oikeusministeriö tulee sosiaali- ja terveysministeriön tilalle tekemään niiden sovitteluun liittyviä tehtäviä. OM on johtava, ohjaava ja valvova ministeriö ja THL jatkaa nykyisessä roolissaan.
3. Sovittelu siirretään oikeusministeriön hallinnonalalle ja yhdistetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tai valtakunnallisen oikeusapu- ja edunvalvontaviraston rakentamiseen. OM vastaa sovittelun johtamisesta ohjaamisesta ja valvonnasta.
4. Sovittelu siirretään itsenäiseksi viranomaiseksi oikeusministeriön hallinnonalalle mahdollisesti perustettavan erityisviranomaisten yhteyteen. OM vastaa sovittelun johtamisesta ohjaamisesta ja valvonnasta.

Vaikka sovittelutoiminnan nykyinen järjestämistapa toimiikin suhteellisen hyvin, ohjausryhmän näkemyksen mukaan sovittelun siirto oikeusministeriön hallinnonalalle sai niin paljon tukea, että ohjausryhmä jatkoi siirron selvittämistä ja toiminnan jatkaminen nykyisellään (kohta 1) jätettiin vähemmälle huomiolle.

Kuulemisten ja kerätyn taustamateriaalin perusteella ohjausryhmä ei pitänyt toimivana ratkaisuna myöskään kahden ministeriön mallia (kohta 2) eikä malli saanut tukea jatkoselvittelyä varten. Kahden ministeriön malli nähtiin hallinnollisesti monimutkaisena ohjausmallina, koska budjetti ja ohjaus olisi tullut eri hallinnonaloilta ja riskinä oli vastuiden epäselvyys. Valtinhallinnossa on pyritty tilanteeseen, jossa tulosohtajasta kehitetään. Malli, jossa OM asettaisi tulostavoitteet ja THL toteuttaisi toimintaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ei vastaisi tämänhetkisiä valtionhallinnollisia suunnitteluperiaatteita.

Ohjausryhmä otti jatkokäsittelyyn tilaamansa selvityksen kaksi viimeistä vaihtoehtoa, jolloin sovittelu siirtyisi oikeusministeriön hallinnonalalle ja yhdistyisi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien rakenteeseen (kohta 3) tai sovittelu tulisi omaksi viranomaiseksi mahdollisesti perustettavan Oikeushallintoviraston yhteyteen (kohta 4).

Ohjausryhmän jatkotyössä, kuulemisissa ja kyselyissä nousi esille ns. yhden toimijan mallin edut sekä *erityisesti se vaihtoehto, kannattaisiko sekä keskushallinto että sovittelutoimistojen henkilökunnan siirtyminen valtion virkamieheksi toteuttaa yhtä aikaa*. Ns. kaksivaiheinen siirto saattaisi luoda riskejä mm. mahdollisesti tarvittavan lisärahoituksen arvioinnin suhteen. Tästä syystä ohjausryhmän toimikautta jatkettiin ja selvitetiin mahdollisuutta ns. yhden viraston malliin oikeusministeriön hallinnonalalla ja arvioida tähän liittyviä kustannus-, virkarakenne- ja muita tekijöitä.

Ohjausryhmän jatkoselvitystyö keskittyy seuraavaksi kahden mallin, ns. oikeusapumalli- ja erityisviranomaismallivaihtoehtojen yksityiskohtaisempaan selvittelyyn. Ohjausryhmän selvityksessä on päädytty käyttämään erityisviranomaismalli-käsitettä kuten Räsäsen (2020) [selvityksessä oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä](#). Oikeusapumallilla tarkoitetaan ratkaisua, jossa sovittelu kuuluisi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tai mahdollisesti perustettavan valtakunnallisen viraston yhteyteen, jota selvitetään oikeusapu- ja edunvalvontaviraston selvityshankkeessa ([OM035:00/2020](#)).

## 6.2 Oikeusapumalli

### 6.2.1 Ohjaus ja hallinto

Oikeusavun, yleisen edunvalvonnan sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluja järjestää tällä hetkellä kuusi oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä säädetään laissa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ([477/2016](#)). Piirit ovat virastoja, jotka kuuluvat oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön.

Oikeusministeriölle kuuluu toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta sekä palvelujen kehittäminen. Oikeusministeriö tulosohjaa piirejä ja käy niiden kanssa tulosneuvottelut. Piirit saavat tukipalveluja Oikeusrekisterikeskukselta, Valtorista, Palkeista ja Senaatista. Piirien tuki- ja hallintopalvelut kuten hankinnat ja rekrytoinnit hoidetaan piirien hallinnollisissa yksiköissä, joissa on piirin johtajien lisäksi hallintosihteereitä, talous- ja henkilöstösihteereitä sekä tarvittaessa muuta avustavaa henkilökuntaa.



Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien osalta on käynnissä selvitystyö valtakunnallisen oikeusapu ja edunvalvontaviraston perustamisesta. Valtakunnallisen viraston perustamisen jälkeen nykyinen piirirakenne poistuisi ja oikeusministeriön ohjaus- ja kehittämistehtävät siirtyisivät virastoon. Virastosta muodostuisi myös itsenäinen kirjanpitoyksikkö. Samalla piirien hallinnollisten yksiköiden tehtävät koottaisiin hoidettavaksi uuden viraston hallinnossa. Hankkeen selvityshenkilön varatuomari Juhani Jokisen laatima loppuraportti on julkaistu joulukuussa 2020 (Jokinen 2020). Raportti on ollut lausuntokierroksella 29.1.2021. Jatkotoimenpiteet ovat oikeusministeriön harkittavana ohjausryhmän raporttia kirjoitettaessa.

Jos sovittelu siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tehtäväksi, sovittelun järjestäminen tulisi tämän mallin mukaisesti piirien tai myöhemmin mahdollisesti perustettavan valtakunnallisen viraston tehtäväksi.

Sovittelun yleinen ohjaus ja valvonta tulisi oikeusministeriön tehtäväksi. Tulosohtaus ja kehittäminen toteutettaisiin samoin kuin oikeusapu- ja edunvalvontaorganisaatiossa muutoinkin. Sovittelun yleistä ohjausta, valvontaa ja kehittämistä varten tarvitaan oikeusministeriöön tai perustettavaan valtakunnalliseen virastoon sovittelun asiantuntijoita nykyisten asiantuntijoiden lisäksi.

Mahdollisen siirron myötä nämä tehtävät ja niihin käytettävät resurssit siirtyisivät sosiaali- ja terveysministeriöstä ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta oikeusministeriön hallinnonalalle.

## 6.2.2 Asiakaspalvelun järjestäminen

Oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä asiakaspalvelu tuotetaan oikeusaputoimistoissa ja edunvalvontatoimistoissa, joita on kussakin piirissä 3–4 piirin koosta riippuen. Edunvalvontapalveluja varten on yhteensä 22 edunvalvontatoimistoa. Oikeusavun sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluja tuotetaan vastaavasti 22 oikeusaputoimistossa. Lisäksi Ahvenanmaalla on yhdistetty oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto.

Edunvalvonnan palveluja hankitaan lisäksi vähäisessä määrin ostopalveluina muun muassa kunnilta ja yksityisiltä palveluntuottajilta. Myös oikeusavun ja talous- ja velkaneuvonnan palveluja voidaan tarvittaessa hankkia ostopalveluna, mutta tällä hetkellä kaikki palvelut tuotetaan ns. omana toimintana.

Jos rikos- ja riita-asioiden sovittelu siirtyisi oikeusapu- ja edunvalvontasektorin tehtäväksi valtion omana toimintana, tulisi päättää siitä, miten palvelu tuotetaan sektorin sisällä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle tehdyssä selvityksessä (Elonheimo 2020a)

lähtökohtana on ollut, että palvelu järjestetään oikeusavun yhteydessä. Muita vaihtoehtoja saattaisivat olla ainakin palvelun tuottaminen edunvalvontatoimistoissa tai yhtenä tai useampana erillisenä sovittelutoimistona piirin sisällä. Koska sovittelun henkilöstömäärä on suhteellisen pieni, erilliset sovittelutoimistot saattaisivat muodostua toiminnan kannalta kuitenkin haavoittuviksi. Lisäksi olisi mahdollista pohtia mahdollisuutta, että sovittelusta muodostuisi yksi valtakunnallinen toimisto, joka sijoittuisi esimerkiksi oikeusapu- ja edunvalvonnan toimipaikkoihin. Tämä poikkeaisi kuitenkin nykyisestä toimistorakenteesta. Edellä mainituista syistä jatkossa tarkastellaan sovittelun tuottamista ensisijaisesti oikeusaputoimistoissa.

Oikeusaputoimistoilla ei ole alueellisia toimivaltarajoja, mistä syystä oikeusavun ja talous- ja velkaneuvonnan asiakas voi kääntyä minkä tahansa oikeusaputoimiston puoleen. Sovittelupalveluissa toimialue määräytyy tällä hetkellä toimeksianto- tai ostopalvelusopimuksen mukaisesti osapuolten kotikunnan mukaan. Jos sovittelu siirtyy oikeusaputoimistoihin, alueellisista toimivaltarajoista olisi mahdollisuus luopua, ellei toimivaltarajojen säilyttämistä nähdä jostain syystä tarpeellisena.

Oikeusapua ja talous- ja velkaneuvontaa on mahdollista tarvittaessa hankkia ostopalveluna, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Sovittelupalveluiden osalta olisi myös harkittavissa ottaa vastaava säännös lakiin.

Oikeusaputoimistoja on tällä hetkellä 22 ja lisäksi Ahvenanmaalla on yhdistetty oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Oikeusapu- ja edunvalvontapiireillä on noin 160 toimipaikkaa, joista noin puolessa on henkilökuntaa paikalla päivittäin. Suurimmalla osalla toimistoja on useita toimipaikkoja. Sovittelutoimistoja on tällä hetkellä 18 ja niillä on yhteensä 32 toimipistettä. Jos sovittelu olisi oikeusaputoimistojen tehtävänä, toimipaikkaverkosto laajenisi nykyisestä. Toimitiloja koskevia kysymyksiä tarkastellaan erikseen luvussa 6.2.7.

Tämän mallin eduksi ohjausryhmä totesi *olemassa olevan toimipaikkaverkoston ja rakenteet*. Mallin mukana tulisi *synergiaetu*, joka syntyy siitä, että sovittelun asiantuntijoiden saatavilla olisi sekä oikeusavun että talous- ja velkaneuvonnan asiantuntemus. Oikeusavun näkökulmasta etuna olisi, että organisaatioon saataisiin sovittelun asiantuntemusta, josta on hyötyä myös oikeusapupalvelujen kehittämisessä sovintoa ja sovittelupalveluja tukevaan suuntaan.

### 6.2.3 Henkilöstö- ja virkajärjestelyt

Vaikka oikeusapupalveluja ja talous- ja velkaneuvontaa annetaan samasta toimistosta, niitä ohjaa eri lainsäädäntö. Oikeusavun tehtävistä säädetään [laissa oikeusavusta](#)

(257/2002) ja talous- ja velkaneuvonnan tehtävistä [laissa talous- ja velkaneuvonnasta \(813/2017\)](#). Niitä varten on myös eri henkilökunta.

Oikeusapu ja edunvalvontatoimistoissa oli vuonna 2020 noin 1 180 henkilötyövuotta. Niistä oikeusavussa oli noin 400 ja talous- ja velkaneuvonnassa noin 190 eli yhteensä 590 henkilötyövuotta. Edunvalvontatoimistoissa oli niin ikään yhteensä noin 590 henkilötyövuotta.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelussa on eri palveluntuottajilla noin 100 palkattua työntekijää. Lisäksi on noin 1 200 vapaaehtoista sovittelijaa, jotka pääsääntöisesti toteuttavat sovittelut. Vapaaehtoiset sovittelijat eivät ole työsuhteessa nykyisiin palveluntuottajiin vaan heille osoitetaan yksittäiset sovittelutehtävät. Sovittelijoille maksetaan tästä ns. kulukorvaus. (Ks. myös 6.2.4.)

Oikeusaputoimistoissa on julkisen oikeusavustajan, talous- ja velkaneuvojan ja oikeusapusihteerin virkoja. Toimistoa johtaa johtava julkinen oikeusavustaja. Isoimmissa toimistoissa on lisäksi talous- ja velkaneuvonnan yksikkövastaavat.

Voimassa olevan rikos- ja riita-asioista annetun lain mukaan sovittelutoimistoissa on sovittelutoiminnan vastuuhenkilö sekä sovittelun ohjaajia. Vastuuhenkilön tehtävänä on vastata sovittelutoiminnan suunnittelusta, kehittämisestä ja asianmukaisesta toteuttamisesta. Hän myös päättää asian ottamisesta sovitteluun sekä vapaaehtoisten sovittelijoiden valinnasta. Sovittelun ohjaajan tehtävänä on ohjata ja valvoa sovittelijoiden toimintaa sekä toimia tarvittaessa sovittelijana. Isoimmissa sovittelutoimistoissa on myös toimistohenkilökuntaa tai muuta avustavaa henkilökuntaa, kuten vahtimestari.

Jos sovittelu siirtyisi oikeusaputoimistojen tehtäväksi, sovittelusta ja sen tehtävistä säädettäisiin edelleen sovittelua koskevassa substanssisäädöksissä. Oikeusaputoimistoihin tulisi perustettavaksi sovittelun tarvitsemat virat. Virkojen perustamisen yhteydessä arvioidaan, mitkä virkojen nimikkeet ja vaativuustasot ovat. Lisäksi valtio sopii järjestöjen edustajien kanssa siitä, mihin valtion virkaehtosopimukseen virat kuuluvat ja millainen palkkaus niissä tulisi olemaan. Samalla sovittelijoiden palkkausjärjestelmä yhtenäistyisi.

Siirtymisvaiheen järjestelyissä tulee arvioitavaksi, voiko ja millaisin ehdoin sovittelun nykyinen henkilökunta siirtyä uuteen organisaatioon. Arvioitavaksi jää myös, sovelletaanko muutokseen liikkeenluovutuksen ehtoja ja tuleeko asiasta säätää lain siirtymäsäännöksissä. Viimeaikaisissa muutostilanteissa näin on menetelty henkilöstön aseman turvaamisen lisäksi siksi, että riittävän ammattitaidon siirtyminen voidaan turvata (ks. esim. [laki talous- ja velkaneuvonnasta](#) 12).

## 6.2.4 Vapaaehtoiset sovittelijat

Sovittelun käytännön toteutus tapahtuu pitkälle koulutettujen sovittelijoiden avulla, jotka edustavat asuinalueensa väestöä vapaaehtoistyöntekijöinä. Sovittelijat auttavat osapuolia löytämään keskenään heitä tyydyttävät ratkaisut rikoksesta sen uhrille tai riita-asiassa loukatulle osapuolelle aiheutuneiden henkisten ja aineellisten haittojen hyvittämiseksi. Vapaaehtoisten tekemä sovittelu on aivan keskeinen osa suomalaista rikos- ja riita-asioiden sovittelua.

Vapaaehtoistoiminnan periaatteena on, että siihen osallistuvat toimivat ihmisten ja yhteisöjen hyväksi omasta halustaan, vapaaehtoisina ja täysivaltaisina yksilöinä ja ilman rahallista vastiketta, palkkiota tai palkkaa. Vapaaehtoissovittelijalle maksetaan sovittelusta valtion vahvistama ja verohallinnon hyväksymä kulukorvaus. Vapaaehtoissovittelijat eivät ole virka- tai työsuhteisia työntekijöitä, joten heihin ei sovelleta virka- tai työsuhteen lopettamista koskevia säädöksiä. Jos sovittelija katsotaan soveltumattomaksi tehtäväänsä, sovittelun vastuuhenkilö selvittää hänelle syyt. (Sovittelijoiden vastuista, velvollisuuksista ja oikeuksista laajemmin ks. Flinck 2013.) Osapuolet ovat sovittelun osapuolten kokemuksia selvittävissä tutkimuksissa arvostaneet juuri vapaaehtoisten roolia, panosta ja sitoutumista mahdollistamaan osapuolia ratkaisun etsimisessä. (Ks. esim. Sambou & Slögs 2016.)

Oikeusapu- ja edunvalvontasektorilla ei ole vapaaehtoistoimintaa ja siksi siihen liittyvät piirteet edellyttävät erityishuomiota. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi vapaaehtoisten sovittelijoiden rekrytointi, koulutus, vakuuttaminen ja korvausten maksaminen.

## 6.2.5 Sovittelun erityisluonteen ja itsenäisyyden varmistaminen

Ohjausryhmän työn aikana on tullut esille huoli sovittelun erityisluonteen säilymisestä. Sovittelun erityisluonnetta kuvaa parhaiten restoratiivisen eli korjaavan oikeuden käsite ja osapuolten vapaaehtoinen osallistuminen oman asiansa ratkaisuun. Osapuolet voivat puolueettoman sovittelijan välityksellä käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita haittoja ja pyrkiä omatoimisesti sopimaan niiden hyvittämisestä.

Sovittelun erityisluonteeseen kuuluu myös sitoutuneiden vapaaehtoisten tekemä, rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuva työ vaihtoehtoisen konfliktinratkaisumenetelmän soveltamiseksi.

Ohjausryhmän tekemän kyselyn mukaan kaikki kyselyyn vastanneet sovittelutoimistojen ammattihenkilöt sekä poliiseista ja syyttäjistä suurin osa olivat sitä mieltä, että sovittelun siirtäminen omaksi virastokseen parantaisi erityisesti sovittelun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Oikeusapumallissa vastaajat – erityisesti sovittelutoimistojen ammattihenkilöstö – näkivät itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteutumisen haasteellisemmaksi.

Sovittelun siirtoa koskevassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilatussa selvityksessä (Elonheimo 2020a) ja ohjausryhmän työskentelyn aikana tehdyissä kuulemisissa ja kyselyissä tuli esille myös huoli hallinnollisen päätöksenteon itsenäisyyden ja sovittelun riippumattomuuden varmistamisesta. Tällä hetkellä sovittelutoimisto tekee itsenäisesti sovittelun käynnistämistä ja keskeyttämistä koskevat päätökset ja ilmoittaa asiasta osapuolille ja sovittelualoitteen tehneelle taholle. Myös sovittelutoimistot ovat käytännössä osana jotain organisaatiota kuten kuntia, jolla on muitakin tehtäviä kuin sovittelun järjestäminen.

Toisaalta sovittelun kehittäminen tapahtuu tällä hetkellä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen linjaorganisaatiossa sekä neuvottelukunnassa, joka nimetään kolmeksi vuodeksi ohjaamaan, seuraamaan ja kehittämään sovittelua. Esille onkin noussut kysymys siitä, kuinka itsenäisesti sovittelu tälläkään hetkellä voi kehittää toimintaa ja mahdollistaisiko siirto oikeusministeriöön paremmin sovittelun itsenäisen kehittämisen ja erityisluonteen säilyttämisen oikeusministeriön hallinnonalalla.

Vaikka oikeusapu-, talous- ja velkaneuvonta- ja yleisen edunvalvonnan palveluja järjestetään samassa virastossa, niiden tehtävistä säädetään erillisissä substanssilaissa. Julkiset oikeusavustajat ja yleiset edunvalvojat hoitavat tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti eikä esimies voi puuttua siihen millaisia ratkaisuja esimerkiksi oikeusavustaja tekee oman päämiehensä etujen ajamisessa. Samoin talous- ja velkaneuvontaa ohjaa oma lainsäädäntönsä. Jos sovittelu siirrettäisiin oikeusaputoimistojen tehtäväksi, myös sovittelun tehtävät tulisi määritellä sitä koskevassa substanssilaissa vastaavalla tavalla kuin nykyisinkin. Lainsäädäntö ohjaa myös tehtävään liittyvää kehittämistyötä.

Vaikka oikeusavustajan tehtävänä on oman päämiehensä etujen ajaminen, asianajajien tapaohjeet velvoittavat asianajajaa aina ensin selvittämään sovinnon mahdollisuuden ja asianajaja voi osapuolten toivomuksesta laatia myös sopimuksia. Suomen asianajajaliitto on myös kehittänyt asianajajaliiton sovittelumenettelyn, mikä tukee sitä, että periaatteellista estettä myöskään järjestelmälliselle sovittelutoiminnalle oikeusaputoimistoissa ei olisi.

Ohjausryhmän näkemyksen mukaan ei ole nähtävissä syitä, miksi sovittelun erityisluonne tai itsenäisyys olisivat heikommin järjestettävissä oikeusapumallissa kuin nykyisin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella. Kuitenkin, jos verrataan oikeusapumallia ja erityisviranomaismallia, on selvää, että sovittelun asema olisi erityisviranomaismallissa itsenäisempi, kun viranomaisen tehtävänä olisi ainoastaan sovitteluun liittyviä tehtäviä.

## 6.2.6 Hyvän asianajotavan mukaisen esteellisyyden huomioinen

### 6.2.6.1 Esteellisyysäännökset

Ohjausryhmän työn aikana on useissa yhteyksissä nostettu esille huoli siitä, mitä vaikutuksia julkisten oikeusavustajien ja sovittelutoiminnan erilaisilla esteellisyyssäännöksillä on, jos palvelut annetaan samasta toimistosta.

Oikeusavustajia sitovat asianajajien esteellisyyssäännökset, mistä seuraa yleistäen se, että saman toimiston oikeusavustajilla ei saa olla hoidettavana vastapuolten juttuja samassa asiassa. Esteellisyys koskee koko toimistoa, myös tilanteita, joissa oikeusavustaja toimii saman toimiston toisessa toimipaikassa. Esteellisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa asian laatu ja ajan kuluminen. Esteellisyyssäännöksistä seuraa, että ennen kuin asiakas otetaan oikeusaputoimiston asiakkaaksi, tarkistetaan aina ensin esteellisyys. (Ks. oikeusaputoimistojen esteellisyysselvityksistä [Jokin 2020](#), kpl 8.)

Sovittelijoita koskee hallintolain (434/2003) 28 §:ssä tarkoitettu esteellisyys, joka poikkeaa asianajajien esteellisyydestä eikä pääsääntöisesti laajene koko toimistoon. Hallintolain mukaiset esteellisyydet voidaan nykytilanteessa ratkaista vaihtamalla vapaaehtoissovittelijaa. Osalla sovittelutoimistoja on käytössä myös ns. liikkuvia sovittelijoita, jotka sovittelevat useammalla paikkakunnalla. Jos sovittelun ammattihenkilöstölle syntyy esteellisyytilanteita, asia voidaan siirtää tarvittaessa toiseen sovittelutoimistoon. Esteellisyyden arviointiin kiinnitetään huomiota vapaaehtoissovittelijoiden koulutuksessa ja Flinckin (2013) kokoamassa sovittelua koskevassa oppaassa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sovittelija ei saa olla esteellinen hallintolain (434/2003, 28 §) tarkoittamalla tavalla. Sovittelijan on hyvä perehtyä hallintolain mukaisiin esteellisyyden syihin, arvioida omaa esteellisyyttään kussakin sovitteluasiassa ja ilmoittaa siitä sovittelutoiminnan vastuuhenkilölle tai sovittelun ohjaajalle. Esteellisyyden arvioinnissa riittää, että esteellisyys saattaa vaarantaa asian hoitamisen tai ratkai-

### 6.2.6.2 Esteellisyiden tarkastaminen

Jos sovittelu tulisi osaksi oikeusaputoimistojen tehtävää, esteellisyyttä tulee tarkastella erikseen kummankin palvelun näkökulmasta.

*Oikeusavun asiakkaiden* osalta asianajajien esteellisyyssäännöksistä seuraa, että oikeusavun uuden asiakkaan esteellisyystarkastelu tulisi ulottaa oikeusavun asiakkaiden lisäksi koskemaan myös sovittelun asiakkaita. Jos esteellisyystarkastuksessa käy ilmi, että sovittelun asiakkaana on oikeusavun asiakkaan vastapuoleksi katsottava henkilö, hänen asiaansa ei voida ottaa käsiteltäväksi tässä toimistossa.

*Sovittelualoitteen perusteella sovitteluun tulevien* asiakkaiden osalta jouduttaisiin niin ikään ennen asiakkaaksi ottamista tarkistamaan, onko joku oikeusavun asiakas sovitteluun tulevan asiakkaan vastapuoli. Muilta osin sovittelutoiminnan sisällä sovittelijoiden esteellisyyteen sovellettaisiin hallintolain säännöksiä kuten nykyisinkin. Asianajajien esteellisyyssäännöksiä ei siten olisi tarvetta ulottaa muutoin koskemaan sovittelu-toimintaa. Muutos kuitenkin edellyttäisi uuden esteellisyyssäännöksen ottamista sovittelua koskevaan lakiin. Näin on menetelty myös talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa.

Käytännössä esteellisyystarkastus toteutetaan oikeusavussa pidettävän ns. vastapuolirekisterin avulla, joka on osa oikeusavun tietojärjestelmää. Sen avulla saadaan tieto mahdollisesta esteellisyydestä. Sen jälkeen oikeusavun henkilökunta arvioi asian laadun, ajan kulumisen ja muiden seikkojen perusteella, syntyykö esteellisyys. Sovittelun osalta tämä voisi tarkoittaa sitä, että sovittelun asiakasrekisteriin ja oikeusavun asiakasrekisteriin luodaan toiminto, jolla tämä tarkastus voidaan tehdä. Vastaavasti on menetelty oikeusavun ja talous- ja velkaneuvonnan osalta.

Jos oikeusavussa todetaan esteellisyys, asiakas ohjataan käyttämään toisen oikeusaputoimiston palveluja. Jos matka on pitkä, asiakkaalle tarjotaan mahdollisuutta saada palveluja toisesta toimistosta etäpalvelun avulla. Tarvittaessa asiakas on mahdollista ohjata myös käyttämään yksityisen oikeusavustajan palveluita.

Jos sovitteluun tulevan asiakkaan osalta todettaisiin esteellisyys, hänetkin tulisi ohjata käyttämään toisen toimiston palveluja. Näissä tilanteissa jouduttaisiin pohtimaan, miten sovittelu järjestetään, jos etäisyydet ovat pitkät. Tapaaminen voidaan järjestää joko siten, että sovittelun osapuolet, toimiston henkilökunta tai vapaaehtoissovittelijat

---

semisen. Jos sovittelija on esteellinen, hän ei voi olla paikalla sovittelussa, ei osallistua asian käsittelyyn eikä olla päättämässä tai ratkaisemassa mitään kysymystä esteellisyyttä koskevassa sovitteluasiassa.

matkustavat toiselle paikkakunnalle. Vaihtoehtoisesti sovittelu voidaan joissakin tapauksissa järjestää etätapaaminen videon avulla. Sovittelun erityisen luonteen toteutumisen varmistamiseksi sovittelussa suositetaan kasvokkain tapahtuvia osapuolten tapauksia, mistä syystä etäpalvelun käyttäminen ei välttämättä ole toimiva ratkaisu kaikilta osin. Parhaillaan Terveys- ja hyvinvoinnin laitos kehittää etätapaamisten käyttöä sovittelutilanteissa.

Selvitettäväksi jää vielä se, että miten esteellisyys tulee arvioitavaksi vapaaehtoisten sovittelijoiden osalta, jotka eivät ole sovittelutoimistojen työntekijöitä ja jotka eivät käytä sovittelutoimiston asiakastietojärjestelmiä. Tarkemmin tulisi lisäksi selvittää, olisiko esteellisyyssitilanteessa mahdollista, että toimisto siirtäisi sovittelua koskevan päättöksenteon toiseen toimistoon, joka osoittaisi sovittelun hoidettavaksi ensimmäisen toimiston alueella toimille vapaaehtoissovittelijoilla. Pohtia voidaan myös sitä, onko vapaaehtoisten sovittelijoiden välttämätöntä olla toimistokohtaisia, jos palvelua tuottaa valtio.

### 6.2.6.3 Esteellisyysäännösten vaikutukset oikeusapumallin toteuttamiseen

Tällä hetkellä ei ole tiedossa, kuinka usein esteellisyyssitilanteita tosiasiassa syntyisi. Selvitystyön aikana tehtyjen kyselyjen perusteella oikeusavusta ohjataan sovitteluun suhteellisen harvoin, joten välttämättä asiasta ei aiheutuisi sovittelun asiakkaille kovinkaan usein esteellisyyttä.

Vapaaehtoissovittelijat kertovat tehtäviensä mukaisesti sovittelun osapuolille sekä oikeusavun että muiden palveluiden mahdollisuudesta. Kuitenkaan ei ole tarkkaa tietoa olemassa siitä, kuinka moni asiakkaista lopulta ottaa niihin yhteyttä. Potentiaalisten esteellisyyssitilanteiden määrää lisää se, että sovitteluun osallistuu usein useita asianosaisia. He ovat myös useimmiten yksityishenkilöitä.

Selvitystyön aikana on arvioitu, että vapaaehtoissovittelijoiden oikeusapuun ohjaamat asiakkaat kysyvät useimmiten vahingonkorvauksen suuruuteen liittyvistä asioista ja että asia hoidetaan usein puhelinneuvonnalla.

Siitä, että sovittelua ja oikeusapua annettaisiin samasta toimistosta, syntyisi nykyistä enemmän esteellisyyssitilanteita niin oikeusapuun kuin sovitteluunkin. Tästä saattaa syntyä jossain määrin haittaa asiakkaille ja se voi lisätä valtion kustannuksia muun muassa matkakulujen osalta.

Esteellisyyssäännösten huomioon ottaminen edellyttää jatkoselvittelyä ja käytännön ratkaisujen pohtimista, jos päädytään siihen, että sovittelupalvelut siirretään oikeus-



aputoimistojen yhteyteen. Esteellisyyteen liittyvät ratkaistavat kysymykset eivät kuitenkaan näyttäisi muodostuvan esteeksi sovittelupalvelun siirtämiselle oikeusaputoimistojen tehtäväksi.

## 6.2.7 Sovittelun tilaratkaisut ja niiden varmistaminen virka-ajan ulkopuolella

Rikos- ja riita-asoiden sovittelussa vapaaehtoissovittelijat hoitavat suurimman osan sovitteluista. Tarpeen mukaan myös sovittelutoimistojen henkilökunta tekee varsinaisia sovitteluja. Osapuolten erillistapaamisia ja sovitteluja toteutetaan päivisin, iltaisin ja viikonloppuisin. Suurin osa näistä ajoittuu ilta-aikoihin eli virka-ajan ulkopuolelle, ja joitakin sovitteluja tehdään myös viikonloppuisin. Tilatarve on siis olemassa kaikkina kolmena ajankohtana.

Tilojen tulee olla sellaiset, jotka mahdollistavat tasapuolisen asettelun pyöreän pöydän ääreen, jossa kaikilla osapuolilla ja vapaaehtoissovittelijoilla on katsekontakti toisiinsa. Perinteinen asiakasvastaanottoasetelma, joka on esimerkiksi oikeusaputoimistoissa, ei sellaisenaan suosi sovittelun lähtökohtia.

Erityisvaatimuksena on, että varusteita voi säilyttää ja kulku on mahdollista myös silloin, kun vakituinen toimija ei ole paikalla. Sovittelutilanteissa täytyy varmistaa myös kaikkien osapuolten ja sovittelijoiden turvallisuuteen liittyvät tekijät, kuten poistumistiet. Paras tila olisi sellainen, jossa olisi vahtimestari tms. paikalla. Iltaisin näin ei useissa paikoissa ole tälläkään hetkellä.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käytössä toimitilakonsepti (Oikeushallinnon työympäristö ja toimitilakonsepti 2020, 28.03.2020). Se koskee myös oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimitilojen suunnittelua. Asiakastapaamistilojen suunnittelussa konseptissa on huomioitu muun muassa kalusteiden osalta se, että osa tiloista voi olla esim. pyöreällä pöydällä kalustettu, mikä edistää tunnelmaltaan yhteistyömaisemmän ja tasavertaisemman tapaamisen syntymistä. Jos sovittelu siirtyy oikeusaputoimistoihin, tällaisten tilojen määrällinen tarve kasvaa.

Oikeusaputoimistojen toimitiloista vasta osa on voimassa olevan konseptin mukaisia. Koska toimitilojen määrä on varsin huomattava, myös tilat vaihtelevat muun muassa varustukseltaan eri paikkakunnilla. Mahdollisessa sovittelun siirron jatkovalmistelussa toimitiloja tulee tarkastella alueellisesti ja selvittää, miten sovittelun tarpeet voidaan ottaa huomioon.

Oikeusaputoimistojen tilat on pääsääntöisesti suunniteltu käytettäväksi virka-aikana. Jos tiloja tarvitaan sovittelun vuoksi myös illalla ja viikonloppuisin, tulee myös sitä selvittää, miten näissä tilanteissa muun muassa vahtimestaripalvelut hoidetaan.

## 6.2.8 Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta

Nykyisessä mallissa sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta kuuluu Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (VALVIRA).

Oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä valvonta on järjestetty eri tavoin riippuen palvelusta. Yleisiä edunvalvojia valvoo yksittäisten päämiesten asioiden hoitamisessa Digi- ja väestötietovirasto ja oikeusavustajia Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta. Talous- ja velkaneuvonnalle ei ole määritetty erillistä valvovaa viranomaista, vaan mahdolliset palvelua koskevat kantelut käsitellään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hallinnossa.

Jos sovittelu toteutettaisiin oikeusaputoimistojen yhteydessä, voidaan todeta, että oikeushallinnossa ei ole Valviraa vastaavaa valvovaa tahoa, ja arvioitavaksi jää, olisiko sellaiselle edes tarvetta. Oikeusapumalli- vaihtoehdossa sovittelupalvelujen valvonta menisi nykyisille piireille tai valtakunnalliselle virastolle ja viime kädessä ylimmille laillisuusvalvojille.

## 6.3 Erityisviranomaismalli

### 6.3.1 Ohjaus ja hallinto

Ohjausryhmän Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tilaamassa selvityksessä esitetään ensisijaisena mallina ns. itsenäistä sovitteluvirastoa (Elonheimo 2020a). Ehdotettua sovitteluvirastoa voidaan tarkastella yhtenä oikeusministeriön hallinnonalalla toimivana ns. erillisvirastona. Oikeusministeriön hallinnonalalla toimivia pieniä erityisviranomaisia ovat tällä hetkellä muun muassa tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja lapsiasiavaltuutetut, konkurssi-asiamiehen toimisto ja Onnettomuustutkintakeskus. Tällä hetkellä nämä viranomaiset kuuluvat oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön ja oikeusministeriö huolehtii kirjanpitoyksikön johtamisesta ja palvelussuhteiden hallinnasta.

Oikeusministeriössä on pyritty etsimään ratkaisua näiden pienten virastojen hallinto- ja tukitehtävien yhteen kokoamiseksi siten, ettei niiden itsenäistä asemaa vaarannettaisi eikä niiden tehtäväkenttää muutettaisi. Asiaa on selvitetty kesäkuussa 2020 valmistuneessa selvityksessä (Henriikka Räsänen, [Selvitys oikeusministeriön hallinnonalalla toimivien erityisviranomaisten tuki- ja hallintotehtävien uudelleen järjestämisestä](#)). Selvitys on jatkoa vuonna 2019 valmistuneelle Juhani Jokisen tekemälle Oikeushallintovirastoa koskevalle selvitykselle ([Oikeushallintovirastonselvitys](#)).

Uudemmassa selvityksessä nostettiin esille kaksi vaihtoehtoista mallia siitä, kuinka hallinnolliset palvelut voitaisiin järjestää.

Vaihtoehdossa 1 perustettava kokonaisuus toteutettaisiin virastona, johon edellä mainitut toimijat kuuluisivat ns. erityisviranomaisina. Viranomaiset olisivat itsenäisiä ja riippumattomia. Lisäksi virastossa olisi yhteinen hallintopalveluyksikkö.

Vaihtoehto 2:ssa eli ns. palvelukeskusmallissa viranomaiset muodostavat omat organisaationsa. Palvelujen tuottamista varten perustettaisiin palvelukeskusvirasto, joka toimisi kirjanpitoyksikkönä, johon viranomaiset puolestaan kuuluisivat.

Molemmissa malleissa tukipalveluja hankittaisiin myös Oikeusrekisterikeskukselta, Valtorista, Palkeista ja Senaatista.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu voitaisiin nähdä yhtenä näistä erityisviranomaisista, jotka saisivat hallinto- ja tukipalvelut perustettavasta hallintopalveluyksiköstä tai palvelukeskusvirastosta. Sovitteluviranomainen kuten muutkin erityisviranomaiset toimisivat itsenäisesti ja riippumattomasti. Niiden tulosohtaus tapahtuisi erillisinä. Ne voisivat lisäksi muun muassa päättää henkilöstöstään ja niille myönnettyjen määrärahojen käytöstä.

Sitä, miten erityisviranomaisten tehtävien kehittämisessä edetään, valmistellaan tätä kirjoitettaessa.

### 6.3.2 Palvelun organisoiminen

Jos sovittelu järjestetään valtion omana toimintana erityisviranomaismallin mukaisesti, tulisi perustettavaksi kokonaan uusi viranomainen, jonka organisaatio muodostuisi sovittelutoiminnasta ja siihen liittyvistä kehittämisestä. Hallinto- ja tukipalvelut hankittaisiin joko erillisestä virastosta tai tukipalveluyksiköstä.

Uusi sovitteluviranomainen olisi henkilöstömäärältään noin 100 henkilöä. Sovittelutehtävän luonteen vuoksi palvelut tulisi kuitenkin järjestää paikallisesti, jolloin tulisi suunnitella miten tehtävä hoidetaan alueellisesti ja millainen rakenne organisaatiolle tulisi luoda. Mietittäväksi tulisi myös muun muassa toimitilat. Tiloja ja mahdollisuutta niiden käyttöön virka-ajan ulkopuolella koskevat samat vaatimukset kuin oikeusapu- ja edunvalvonnan yhteydessä on käsitelty kappaleessa 6.2.7.

Jos palvelut järjestetään omana toimintana, tulisi sovittelua varten perustaa virat samalla tavalla kuin oikeusapumallissa (ks. tarkemmin 6.2.3) ja huomioida vapaaehtoisien sovittelijoiden tekemän vapaaehtoistyön erityinen luonne (ks. tarkemmin 6.2.4).

Muihin erityisviranomaisiin nähden sovitteluviranomainen olisi henkilöstömäärältään suhteellisen suuri. Sovitteluviranomaisen haasteena olisi kuitenkin se, että palvelut tulisi järjestää alueellisesti, jolloin alueelliset yksiköt jäisivät väistämättä erittäin pieniksi. Tällöin riskinä on yksiköiden haavoittuvuus.

Oikeusapumallissa esille nousevaa esteellisyysongelmaa ei synny erityisvirastomallissa.

### 6.3.3 Sovittelun erityisluonteen ja itsenäisyyden varmistamisen mahdollisuus

Tässä vaihtoehdossa etuna olisi, että sovittelua kehitettäessä ei ole tarvetta huomioida organisaation muita toimintoja ja sovittelun itsenäisyys olisi helpompi toteuttaa kuin oikeusapumallissa. Toteuttaminen olisi myös yksinkertaisempaa, kun välttyttäisiin oikeusapumallin mukaiselta esteellisyydestä.

Kuten oikeusapumallin kohdalla kappaleessa 6.2.5 käytiin läpi, sovittelun erityisluonnetta rikos- ja riita-asioiden sovittelun kontekstissa kuvaa parhaiten restoratiivisen eli korjaavan oikeuden käsite, osapuolten vapaaehtoisuus ja tekijän oma halu pyrkiä omatoimisesti sopimaan uhrille koituneiden vahinkojen korvaamisesta. Erityisluonteeeseen kuuluu myös sitoutuneiden vapaaehtoisten rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuva työ vaihtoehtoisen konfliktinratkaisumenetelmän soveltamiseksi. Toinen huolenaihe on ollut hallinnollisen päätöksenteon itsenäisyyden ja sovittelun riippumattomuuden varmistamisesta. Näiden säilyminen on nähty yhtenä siirron edellytyksenä.

Tällä hetkellä sovittelutoimisto tekee itsenäisesti sovittelun käynnistämistä ja keskeyttämistä koskevat päätökset ja ilmoittaa asiasta osapuolille ja sovittelualoitteen tehneelle taholle. Toisaalta tällä hetkellä sovittelun kehittäminen tapahtuu Terveiden ja

hyvinvoinnin laitoksen linjaorganisaatiossa sekä neuvottelukunnan toimesta, joka nimetään kolmeksi vuodeksi ohjaamaan, seuraamaan ja kehittämään sovittelua. Esille onkin noussut huoli siitä, kuinka itsenäisesti sovittelu tälläkään hetkellä voi kehittää toimintaa ja mahdollistaisiko siirto oikeusministeriöön paremmin sovittelun itsenäisen kehittämisen ja erityisluonteen säilyttämisen oikeusministeriön hallinnonalalla.

Sovittelijoille tehdyn kyselyn mukaan kaikki kyselyyn vastanneet sovittelutoimistojen ammattihenkilöt ja poliiseista ja syyttäjistä suurin osa olivat sitä mieltä, että sovittelun siirtäminen omaksi virastokseen parantaisi erityisesti sovittelun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.

### 6.3.4 Sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta

Nykyisessä mallissa sovittelupalvelujen järjestämisen valvonta kuuluu Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (VALVIRA).

Jos sovittelu toteutettaisiin erityisviranomaismallin yhteydessä, voidaan todeta, että oikeushallinnossa ei ole Valviraan vastaavaa valvovaa tahoa, ja arvioitavaksi jää, olisiko sellaiselle tarvetta. Tässä vaihtoehdossa sovittelupalvelujen valvonta tapahtuisi linjaorganisaatiossa ja viime kädessä ylimpien laillisuusvalvojien toimesta.

## 6.4 Yhteenveto kahden mallin vertailusta ja ohjausryhmän ehdotus

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilaamassa selvityksessä päädyttiin kahteen vaihtoehtoon sovittelun mahdolliseksi sijoittamiseksi oikeusministeriön hallinnonalalle (Elonheimo 2020a). Ensimmäinen oli sovittelun liittäminen oikeusapu- ja edunvalvontaorganisaation yhteyteen, jolloin sovittelun valtakunnallinen hallinto sijoittuisi suunnitella olevaan valtakunnalliseen virastoon, joka olisi oikeusministeriön tulohajautuksessa ja tuki- ja henkilöstöpalveluita tuottaisivat Palkeet, Oikeusrekisterikeskus (ORK) ja Valtori. Tämän etuna olisi valmiina oleva, koko maan kattava toimipaikkaverkosto, johon sovittelutoiminta voisi sijoittua. Siirron positiivisia puolia olisi sovittelun saama institutionaalinen tuki isommasta organisaatiosta, joka on vähemmän haavoittuva ja mahdollistaa joustoja sekä tarjoaisi oikeudellista taustatietoa. Tähän malliin liittyväksi suurimmaksi ongelmaksi nähtiin esteellisyyskysymykset, ja uhka sovittelun itsenäisyyden ja identiteetin heikentymisestä. Näistä syistä selvityksessä suositettiin ensisijaisena ratkaisuna omaa, erillistä sovitteluviranomaista tulevaisuudessa mahdollisesti

perustettavan oikeusministeriön hallinnonalan erityisvirastomallin yhteyteen. Itsenäisen sovitteluvirasto sisältäisi keskushallintoyksikön ja yleiset hallinto- ja tukipalvelut tulisi perustettavan oikeusministeriön hallinnonalan erityisvirastomallin kautta (Palkeet, ORK ja Valtori). Tulosohjaus tulisi tässäkin mallissa oikeusministeriöstä, sovittelutoiminnan itsenäisyys kuitenkin turvaten. Itsenäiseen sovitteluvirastoon ehdotettiin erilaisia sovittelua ja restoratiivista oikeutta tukevia toimintoja, kuten laajennettua conferencing- ja vakavien rikosten sovittelua, tutkimusta, opetusta, koulutusta ja sovittelukentän koordinoitua. Malli tukisi sovittelun itsenäisyyttä ja identiteettiä. Esteellisyyteen liittyviä kysymyksiä ei tässä mallissa jäisi pohdittavaksi. (Elonheimo 2020a.)

Ohjausryhmälle tehdyssä selvityksessä tavoitteena oli ns. yhden toimijan malliin siirtyminen, jota kuitenkin voitaisiin pohtia vasta siirtokysymyksen ratkaisemisen jälkeen niin, että ensin toteutetaan mahdollinen sovittelun keskushallinnon siirto Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta oikeusministeriöön ja sitten kehitettäisiin toimintaa pidemmälle uudessa organisaatiossa. (Elonheimo 2020a.)

Sovittelun siirtoa omaksi virastokseen kannattivat myös kaikki ohjausryhmän lähettämään kyselyyn vastanneet sovittelutoimistojen edustajat. Sovittelutoimistojen henkilökunnasta yli 90 prosenttia arvioi, että oma virastomalli parantaisi myös mahdollisuuksia kehittää sovittelun restoratiivisen oikeuden ideologiaa ja erityisluonnetta. Vastaa- jien mukaan restoratiivisen oikeuden ideologiaa voisi parhaiten kehittää korostamalla sovittelun riippumattomuutta, puolueettomuutta ja vapaaehtoisuutta. Oman virastomallin avulla voitaisiin myös yhdistää sovittelun toimintatavat ja sovittelijoiden koulutus, joka osaltaan lisäisi sovittelun erityisluonnetta.

Ohjausryhmän arvion mukaan vertailu oikeusapu- ja erityisviranomaismallin välillä osoittaa, että oikeusapumallissa sovittelu pääsisi siirtymään olemassa olevaan toimipaikkaverkostoon ja rakenteeseen ja saisi tukea oikeusavun puolelta. Mallin mukana tulisi synergiaetu, joka syntyy siitä, että sovittelun asiantuntijoiden saatavilla olisi sekä oikeusavun että talous- ja velkaneuvonnan asiantuntemus. Oikeusavun näkökulmasta etuna olisi, että organisaatioon saataisiin sovittelun asiantuntemusta, josta on hyötyä myös oikeusapupalvelujen kehittämisessä sovintoa ja sovittelupalveluja tukevaan suuntaan. Myös alueellisista toimivaltarajoista olisi mahdollisuus luopua, ellei toimivaltarajojen säilyttämistä nähdä jostain syystä tarpeellisenä. Ohjausryhmän selvitystyön kuluessa on käynyt ilmi, että alueelliset rajat ovat olleet osittain keinotekoisia ja jossain määrin hankaloittaneet toimintaa. Sovittelu ei oikeusaputoimistoissa tulisi pienine yksikköineen liian haavoittuvaksi, kuten saattaisi tapahtua erityisviranomaismallissa. Tällöin saattaisi vaarantua kansalaisten yhdenvertaisuus saada tarvitsemallaan hetkellä tasalaatua palvelua. Yhdeksi siirtoa puoltavaksi seikaksi arvioitiin myös se, että oikeusapu- ja edunvalvontamallissa on jo kokemusta onnistuneen siirron toteuttamisesta, kun talous- ja velkaneuvonta siirrettiin sen piiriin.

Ohjausryhmän näkemyksen mukaan ei ole nähtävissä syitä, miksi sovittelun erityisluonne tai itsenäisyys olisivat heikommin järjestettävissä oikeusapumallissa kuin nykyisin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella, ja miksi se estäisi siirron oikeusavun puolelle. Toisaalta, jos verrataan oikeusapumallia ja erityisviranomaismallia, on selvää, että sovittelun asema olisi erityisviranomaismallissa itsenäisempi, kun viranomaisen tehtävänä olisi ainoastaan sovitteluun liittyviä tehtäviä. Vaikka oikeusapu-, talous- ja velkaneuvonta- ja yleisen edunvalvonnan palveluja järjestetään samassa virastossa, niiden tehtävistä säädetään erillisissä substanssilaeissa. Myös sovittelun tehtävät tulisi määritellä sitä koskevassa substanssilaissa vastaavalla tavalla kuin nykyisinkin, ja lainsäädäntö ohjaa myös tehtävään liittyvää kehittämistyötä. Myöskään pienien, haavoittuvien virastojen perustamista ei ole pidetty järkevänä.

Erityisviranomaismallin etu olisi se, että esteellisyyskysymyksiä ei syntyisi. Esteellisyyskysymyksiin liittyvät kysymykset eivät vertailun mukaan kuitenkaan näyttäisi estävän sovittelupalvelun siirtämistä oikeusaputoimistojen tehtäväksi.

*Edellä esitettyjen perustelujen valossa ohjausryhmä päätyy esittämään sovittelun siirtoa oikeusavun ja edunvalvonnan yhteyteen.*

## 7 Muutoksen kustannusvaikutukset

### 7.1 Kustannusten nykytilanne

Nykytilanteessa valtion talousarviossa on sovittelulle kohdennettu määrärahaa yhteensä noin 7,4 miljoonaa euroa. Tämä määräraha koostuu kolmesta osasta:

1. *Sosiaali- ja terveysministeriössä* sovittelun yleisen ohjauksen ja valvonnan tehtäviin on varattu yhden neuvottelevan virkamiehen työajasta noin 20 prosenttia. Tarvittaessa sovitteluun ja esimerkiksi Rikos- ja riita-asioiden sovittelua koskevan lain muutostarpeisiin liittyviin töihin on osallistunut lakimies ja talous- ja budjettihallinnan virkamiehiä, mutta heidän toimenkuvissaan ei tätä ole erikseen mainittu. Rikosasioiden sovittelun neuvottelukunnan budjetti on vaihdellut eri vuosina 5 000–10 000 euron välillä. Vuodelle 2021 sosiaali- ja terveysministeriössä on tähän tarkoitukseen varattu 8 000 euroa.
2. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintamenomomentilta 330304* oli varattu vuodelle 2020 sovittelupalvelujen järjestämiseen (henkilöstö- ja koulutuskulut) 170 000 euroa. Summassa ei ole mukana yleiskuluja, jotka olivat 102 000 euroa. Vuoden 2015 uudistuksessa (680/2015), jolloin sovittelupalvelujen järjestämisvelvollisuus siirrettiin aluehallintovirastoilta THL:lle, siirrettiin sovittelulaissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten THL:lle 170 000 euroa ja kaksi henkilötyövuotta.
3. Valtion talousarviossa vuodelle 2021 on *momentille 336064 Valtion korvaus rikosasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin* osoitettu 7,1 miljoonaa euroa. Talousarvioesityksen mukaan määrärahaa saa käyttää
  - 1) rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (1015/2005) mukaisen valtion korvauksen maksamiseen sovittelun järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi,
  - 2) enintään 70 000 euroa sovittelutoiminnan kehittämisestä ja järjestämisestä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle aiheutuviin toimintamenoihin,
  - 3) rikos- ja riita-asioiden sovittelun tietojärjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvien menojen maksamiseen, sekä enintään yhtä henkilötyövuotta vastaavan henkilöstömäärän palkkaamiseen THL:lle sovittelun tietojärjestelmän ylläpito- ja kehitystehtäviin.
 Valtion korvauksen arvioidaan kattavan sovittelutoimintaan osallistuvan henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvat sekä muut toiminnan kannalta tarpeelliset menot. Korvauksen yhteismäärä maksetaan Terveyden ja



hyvinvoinnin laitokselle käytettäväksi THL:n kanssa sopimuksen tehneelle kunnalle tai muulle palvelun tuottajalle.

Vuonna 2020 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos oli varannut momentilta 336064 tietojärjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon liittyviin menoihin yhteensä 110 000 euroa, josta 60 000 euroa 1 htv palkkaamiseen ja 50 000 euroa järjestelmän ylläpidosta aiheutuneisiin kuluihin.

Lisäksi kunnat ja järjestöt saattavat osoittaa toimintaan resursseja, joita valtio ei korvaa. Tämän resurssin tarkka arvioiminen on kuitenkin haasteellista eikä sitä ole pystytty tässä arvioimaan.

## 7.2 Sovittelun kustannukset oikeusministeriön hallinnonalalla

Jos sovittelutoiminta siirrettäisiin valtion omana toimintana oikeusministeriön hallinnonalalle, sovittelun johtoa, ohjausta ja valvontaa varten tarvitaan vastaavat resurssit kuin sosiaali- ja terveysministeriössä tällä hetkellä. Lisäksi tulisi varmistaa neuvottelukunnan kuluihin tarvittava resurssi. Näiden kulujen arvioidaan olevan vähintään 30 000–40 000 euroa.

Tämän lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta siirtyvien tehtävien hoitamiseksi oikeusministeriön hallinnonalalla arvioidaan tarvittavan vastaava 300 000 € määräraha.

Nykyisin palvelujen tuottamiseen käytössä oleva valtion budjettiin merkittävä 7,1 miljoonan euron resurssi ei olisi riittävä, jos palvelu toteutettaisiin valtion tuottamana.

Yhteensä oikeusministeriön hallinnonalalla tarvittava määräraha olisi 8,6–9,5 miljoonaa euroa johtuen lähinnä tietojärjestelmän, henkilöstöhallinto- ja palkkakustannusrakenteen eroavuuksista. Tämän lisäksi siirtymävaiheessa syntyy kertaluonteisia kuluja tietojärjestelmän kehittämisestä, kalusteiden hankinnasta, mahdollisista muutoista ja muista toiminnan käynnistämiseen liittyvistä menoista. Siitä 7,1 miljoonaa euroa katettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta siirrettävällä osuudella. Valtion kustannukset nousisivat tämän mallin mukaisesti arviolta noin 1,2–2,1 miljoonaa euroa.

## 8 Ohjausryhmän esitys

Hallitusohjelman tavoitteisiin vastaamiseksi oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 25.2.2020 hankkeen (VN 2750/2020) ja ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Hanketta koordinoi oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto, ja se toteutettiin yhteistyössä sekä sosiaali- ja terveysministeriön että rikosasioiden sovittelutoiminnan järjestämisestä vastuussa olevan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa. Hanke käynnistyi 1.3.2020 ja sen toimikausi jatkui 26.2.2021 asti.

Hankkeen ohjausryhmä suosittelee hankkeeseen liittyvän selvityksen (Elonheimo 2020a), sovittelun toimialuetyöryhmän (Elonheimo 2020b), ohjausryhmän tekemien asiantuntijakuulemisten sekä muiden tausta- ja kyselyaineistojen pohjalta, että

1. Rikos- ja riita-asioiden sovittelu siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle.
2. Sovittelupalvelut tuotetaan yhden toimijan mallilla valtion palveluina siten, että sovitteluhenkilöstö olisi valtion virkamiehiä. Kuitenkin jätetään mahdollisuus, että joissakin erityistilanteissa voitaisiin palvelu tuottaa os-topalvelusopimuksin, kun palveluntarve sitä edellyttää.
3. Siirto tapahtuisi siten, että samanaikaisesti siirretään sekä sosiaali- ja terveysministeriön että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävät kuin myös sovittelupalvelujen tuottaminen oikeusministeriön hallinnonalan tehtäväksi.
4. Sovittelupalvelut tuotetaan oikeusapumallin mukaisesti mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa.
5. Sovittelupalvelut tuotetaan siten, että sen erityispiirteet voidaan säilyttää eli koulutuksen saaneet vapaaehtoiset sovittelijat toteuttavat varsinaisen sovittelutyön rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolella sovittelun ja vaihtoehdoisen konfliktinratkaisumenetelmän periaatteiden mukaisesti.
6. Aikataulu sovittelun siirrolle yhteensovitetään valtakunnallisen oikeusapu- ja edunvalvontavirastomuutoksen kanssa, jotta varmistetaan vastaanottavan tahon valmius ottaa uusi sovittelutoiminto vastaan. Jos oikeusapu- ja edunvalvontavirastomuutoksen aikataulu olisi vuoden 2023 alku, niin sovittelu siirtyisi vuoden 2024 alussa. Jos oikeusapu- ja edunvalvontavirastomuutos tapahtuisi vuoden 2024 alusta, niin sovittelu siirtyisi samaan aikaan siten, että sovittelun siirtoa olisi valmisteltu vuoden 2023 aikana. Kummassakin vaihtoehdossa sovittelu käynnistyisi uudessa rakenteessa viimeistään 2024 alussa.
7. Siirron myötä syntyviin kustannuksiin oikeusministeriölle varataan arviolta 1,2–2,1 miljoonaa euroa.

8. Ohjausryhmän esitys laitettaisiin lausuntokierrokselle maaliskuussa 2021.

## 9 Muutosvaiheen toimenpiteitä

Sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle koskevassa esityksessään ohjausryhmä esittää jatkossa selvitettäväksi ainakin seuraavat asiat:

1. Oikeus- ja edunvalvontaintegraatio edellyttää säädösmuutoksia muun muassa rikos- ja riita-asioiden sovittelusta annettuun lakiin ja valtioneuvoston asetukseen sekä muihin mahdollisiin lakeihin ja asetuksiin, joissa viitataan rikos- ja riita-asioiden sovitteluun.
2. Valmistelua varten asetetaan siirtohanke, jossa on edustus sekä sovittelun keskushallinnosta ja sovittelutoimistoista, oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä sekä keskeisistä sidosryhmistä.
3. Huolehditaan siitä, että mahdollisiin esteellisyyksyksiin etsitään käytännöllisiä ratkaisuja.
4. Varmistetaan siirtyvän henkilöstön työsuhteisiin ja palkkaukseen liittyvien kysymysten huolellinen valmistelu. Virkojen nimikkeet, kelpoisuusehdot, määrät ja vaativuustasot tulee määritellä. Lisäksi tulee käydä neuvottelut ammattijärjestöjen kanssa virkojen liittämisestä valtion virkaehtosopimukseen ja palkkaustasosta.
5. Huolehditaan, että luodaan toimiva rekrytointijärjestelmä.
6. Muutosvaiheen toimissa tulee varmistaa sovittelun ammattihenkilöstön ja vapaaehtoissovittelijoiden osaamisen siirtyminen ja toiminnan jatkumisen häiriintymättömyys.
7. Huolehditaan oikeusapu- ja edunvalvontahenkilöstön ja sovitteluhenkilöstön muutosvalmennuksesta.
8. Muita siirtovaiheessa selvitettäviä asioita ovat muun muassa talousarviovalmisteluun ja taloushallintaan liittyvät asiat, tulosoikeuden valmistelu, raportointi, sovittelutoiminnassa tarvittavien tietojärjestelmien valmistelu, toimitilojen hankinta, muutokset Kiekuun ja muihin järjestelmiin, sekä ulkoisten ja sisäisten verkkosivujen valmistelu.
9. Ohjausryhmän ehdottaa, että erityisissä tilanteissa sovittelua voisi toteuttaa ostopalvelusopimuksen turvin. Tämän vuoksi tulee varmistaa, että sovittelutoimintaan liittyvien päätösten tekeminen on sellaista perustuslain 124 § mukaista julkisen vallan käyttöä, jota voidaan antaa muulle kuin viranomaisille.
10. Jatkovalmistelussa huomioidaan ohjausryhmän esitykseen lausuntokierroksesta saatu palaute.

## Lähteet

Elonheimo Henrik (2020a): Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle. Työpäpaperi 321/2020. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Elonheimo Henrik (2020b): Sovittelun toimialueiden tarkasteluryhmän raportti. Työpäpaperi 10/2020. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Flinck Aune (2013): Rakennamme sovintoa. Opas rikosten ja riitojen sovitteluun. Opas 23. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Iivari Juhani (2010): Oikeutta oikeuden varjossa. Rikossovittelulain täytäntöönpanon arviointitutkimus. Raportti 5/2010 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

Jokinen Juhani (2019): Oikeushallintovirastoseselvitys. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:11.

Jokinen Juhani (2020): Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto – selvitys perustamisesta. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:19.

Järvinen Saija (1993): Rikosten sovittelu Suomessa. Sovittelukäytännöt ja vaihtoehtoisuuden arviointi. STAKES tutkimuksia 21. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 116. Jyväskylä 1993.

Poliisihallituksen ohje (ID-19233572): Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu. Voimassa 1.11.2019-31.10.2024. Kumoaa POL-2018-41886, 17.12.2018 Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2019. Tilastoraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140598/TR40\\_20\\_korjattu\\_07122020.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140598/TR40_20_korjattu_07122020.pdf?sequence=6&isAllowed=y)

Sambou Saija & Slögs Pia (2016): Restorative Justice in Cases of Domestic Violence. Best practice examples between increasing mutual understanding and awareness of specific protection needs. Case Finland. Annex 3 pp. 35-57 in (JUST/2013/JPEN/AG/4587). [https://www.irks.at/en/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/RJ\\_IPV\\_CountryReport.pdf](https://www.irks.at/en/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/RJ_IPV_CountryReport.pdf)

## **Liite 1. Sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle koskevan selvityksen kyselyjen yhteenveto. Selvityksen tausta-aineisto. 23.12.2020**

**Joona Mäkelä (2020)**

### **1 Kyselyiden tarkoitus ja toteutus**

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle varten haluttiin kartoittaa siirrolle keskeisten osapuolien näkemyksiä kahdesta esitellystä mallista, sekä tiedustella mahdollisista hyödyistä ja haitoista, joita eri osapuolet kokevat siirtoon liittyvän.

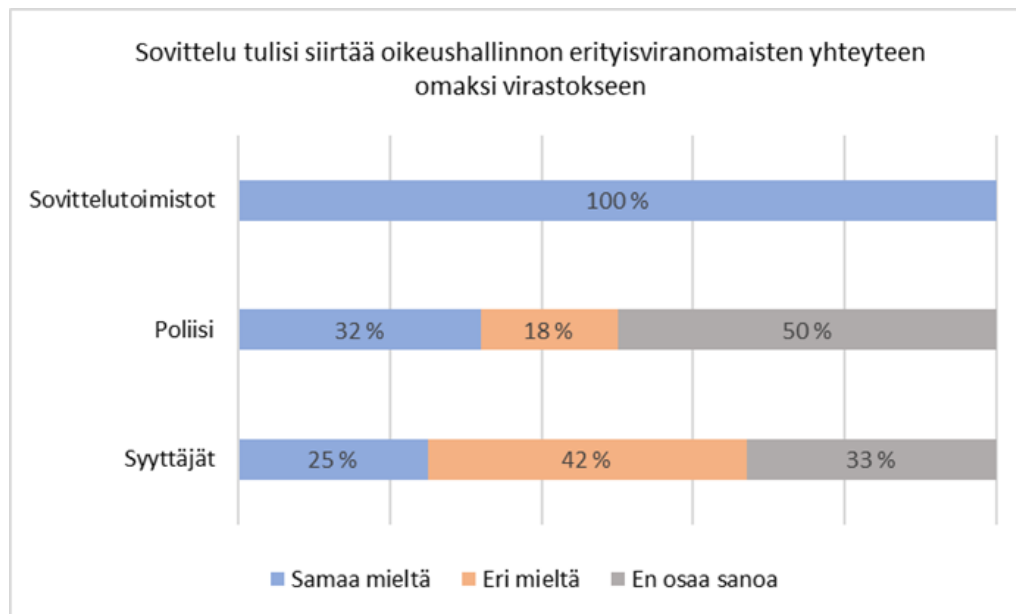
Tätä tarkoitusta varten siirtoa valmisteleva työryhmä toteutti neljä Webropol-kyselyä 23.10.–11.11.2020 välisenä aikana. Kyselyt lähetettiin kaikille sovittelutoimistoille ja toimipisteille sekä poliisin rikostorjunnan vastuujohtajille ja USEL-verkoston edustajille. USEL-verkostoon kuuluu kaikilta poliisilaitoksilta nimetty uhriasioiden sekä sovittelun, lasten edunvalvonnan ja lähestymiskieltoasioiden yhdyshenkilö. Kysely lähetettiin myös syyttäjäalueiden sovittelusta vastaaville apulaispäälliköille sekä syyttäjille, joilla oli kokemusta käytännön yhteistyöstä sovitteluasioiden kanssa. Tämän lisäksi kysely lähetettiin myös oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johdolle. Kyselyt olivat sisäisesti pääosin samanlaisia, mutta eri toimialoilta kysyttiin myös nimenomaisesti heidän omaan työhönsä liittyvistä osa-alueista. Vastauksia saatiin yhteensä 92 kappaletta, sovittelutoimistoista 32, poliisilta 42, syyttäjiltä 12 ja OAEV-piirien johdolta kuusi.

### **2 Kyselyyn vastanneiden käsitykset erityisviranomaismallista**

Seuraavassa esitellään vastaajien näkemyksiä kahdesta Eloheimon (2020a) raportissa ehdotetusta mallista. Vastaukset esitellään yleisellä tasolla kunkin kyselyyn osallistuneen osapuolen osalta. Ensin käsitellään vastaajien näkemyksiä sovittelun siirtämisestä omaksi virastokseen (erityisviranomaismalli), jonka jälkeen tarkastellaan vastaajien näkemyksiä sovittelun liittämisestä oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen (oikeusapumalli). Oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoilta tiedusteltiin ainoastaan näkemyksiä oikeusapumallista, joten raportissa ei ilmene heidän mielipiteensä erityisviranomaismallista. Vastaukset esitellään yleisellä tasolla kunkin kyselyyn osallistuneen osapuolen osalta.

Vastaajista ylivoimaisesti suurin osa oli sitä mieltä, että sovittelun siirtäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle on tarpeellista. Kaikista kyselyihin vastanneista 92 vastaajasta ainoastaan neljä ei pitänyt siirtoa tarpeellisenä. Vastauksista käy ilmi myös se, että kummankin mallin kannattajat toivoivat erityisesti sovitteluun liittyvän koulutuksen lisäämistä sekä lisäresurssien antamista sovittelulle.

Kuvio 1. Vastaajien käsitykset sovittelun siirrosta oikeushallinnon erityisviranomaisten yhteyteen omaksi virastokseen



Sovittelun siirto omaksi virastokseen sai jonkinlaista kannatusta kaikkien vastaajaryhmien parissa. Erityisesti sovittelutoimistot kannattivat siirtoa. Poliiseista omaa virastomallia kannatti 32 prosenttia ja vastusti 18 prosenttia vastaajista. Suurin osa poliiseista ei kuitenkaan osannut sanoa, tulisiko sovittelu siirtää omaksi virastokseen vai ei. Syyttäjistä enemmistö taas koki, että sovittelua ei tulisi siirtää omaksi virastokseen.

Sovittelijoiden mukaan sovittelun siirtäminen omaksi virastokseen parantaisi erityisesti sovittelun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tämän lisäksi vastaajat näkivät, että oman viraston etuina olisi keskitetyt hallinto- ja tukipalvelut sekä valtakunnallisesti yhtenäinen toimintamalli. Suurin osa sovittelutoimistoista ei kokenut, että virastomalli pitäisi sisällään erityisiä haittoja. Osa vastaajista nosti kuitenkin esille esimerkiksi huolen hallintokulujen kasvusta ja palkkojen alentumisesta.

Poliisien mukaan siirtyminen omaksi virastokseen parantaisi toiminnan tehokkuutta ja mahdollistaisi yhtenäisen linjan sovittelussa. Oman virastomallin katsottiin myös antavan hyvät mahdollisuudet kehittää toimintaa. Kulujen mahdollinen kasvaminen taas nähtiin malliin liittyvänä haittana.

Syyttäjien mukaan sovittelu saisi omana virastonaan vahvemman itsenäisen aseman ja se mahdollistaisi palveluiden tasapuolisen saatavuuden ympäri Suomea. Toisaalta syyttäjät olivat huolissaan muun muassa mahdollisesta lisäresurssien tarpeesta ja uuden viraston tuomasta lisäbyrokratiasta.

## 2.1 Sovittelun itsenäisyyteen ja restoratiivisen oikeuden ideologiaan liittyvät kysymykset erityisviranomaismallissa

Sovittelutoimistoista, poliiseista ja syyttäjistä suurin osa koki, että omassa virastomallissa sovittelun itsenäisyys ja riippumattomuus toteutuisi. Sovittelutoimiston vastaajien mukaan oma virasto takaisi, että sovittelun parissa työskentelisi vain sovittelun ammattilaisia ja että sovittelun tavoitteet olisivat yhtenäisemmät ja helpommin kehitettävissä, jonka kautta itsenäisyys ja riippumattomuus voitaisiin varmistaa.

Poliisin mukaan selkeän erillisen viraston muodostaminen takaisi itsenäisyyden ja riippumattomuuden. Syyttäjien mukaan oma virastomalli taas mahdollistaisi itsenäisyyden oman päätöksenteko-organisaation vuoksi ja koska erillisyyys muista toimijoista kasvaisi. Toisaalta eräiden vastaajien mukaan erityisesti syrjäisempien seutujen sovittelutoimistot voisivat joutua toimimaan liiaksi isompien toimistojen ehdoilla.

Sovittelutoimistoista yli 90 prosenttia koki, että oma virastomalli parantaisi myös mahdollisuuksia kehittää sovittelun restoratiivisen oikeuden ideologiaa ja erityisluonnetta. Vastaajien mukaan restoratiivisen oikeuden ideologiaa voisi parhaiten kehittää korostamalla sovittelun riippumattomuutta, puolueettomuutta ja vapaaehtoisuutta. Oman virastomallin avulla voitaisiin myös yhdistää sovittelun toimintatavat ja sovittelijoiden koulutus, joka osaltaan lisäisi sovittelun erityisluonnetta.

Myös poliiseista ja syyttäjistä suurin osa koki, että oma virastomalli parantaisi mahdollisuuksia kehittää sovittelun restoratiivisen oikeuden ideologiaa ja erityisluonnetta. Vastaajien mukaan erityisesti työntekijöiden kouluttamisella on suuri vaikutus restoratiivisen oikeuden ideologian kehittämisessä tulevaisuudessa. Syyttäjien mukaan erityisesti rikosprosessin ymmärrykseen liittyvää koulutusta tulisi lisätä.



## 2.2 Sovittelupalvelun kehittämiseen, osaamistasoon ja saatavuuteen liittyvät kysymykset

Vastaajista suurin osa oli sitä mieltä, että sovittelun kehittämismahdollisuudet parantuisivat virastomallissa. Sovittelutoimistojen mielestä oma virastomalli mahdollistaisi esimerkiksi sovittelutoiminnan sisältöön vaikuttamisen ja yhtenäisyyden toimistojen ohjeistuksessa sekä vahvistaisi sovittelun asiantuntemusta ja sen kehittämistä. Poliisien mukaan omassa virastossa sovittelutoimintaa olisi helpompi koordinoita ja osaamista tätä kautta kehittää. Syyttäjien mukaan oma selkeä organisaatio ja identiteetti voisi parantaa kehittämistyötä. Toisaalta paikallisen toiminnan muokkaamisen katsottiin mahdollisesti hankaloituvan.

Suurin osa sovittelutoimistojen vastaajista (91 %) oli sitä mieltä, että oma virasto parantaisi sovittelun osaamistasoa ja laatua. Vastaajien mielestä esimerkiksi koulutus työhön yhtenäistyisi, asiakaspalvelun laatu paranisi ja ammatin asiantuntijuus lisääntyisi. Myös juridisen osaamistason katsottiin parantuvan.

Myös poliiseista ja syyttäjistä suuri osa koki, että sovittelun siirtäminen omaksi virastokseen parantaisi sovittelun osaamistasoa ja laatua. Poliisien mukaan oikeusministeriön alaisuudessa toimivassa virastossa erityisesti juridinen osaaminen vahvistuisi. Syyttäjien mukaan omassa virastomallissa taas olisi enemmän mahdollisuuksia panostaa koulutukseen, joka lisäisi sovittelun tehokkuutta.

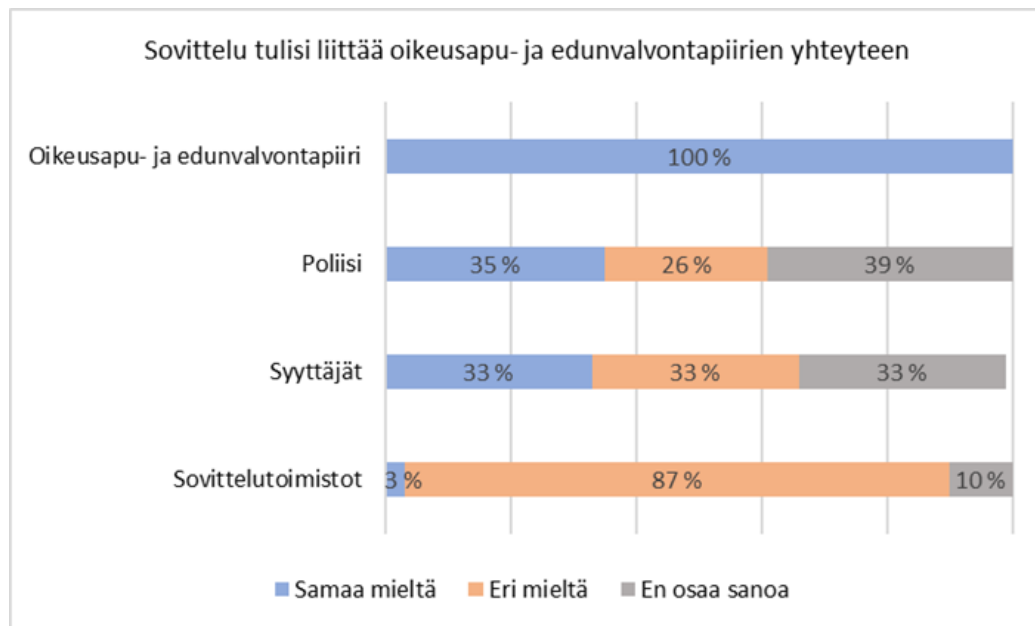
Palvelun saatavuuden ei toisaalta katsottu merkittävästi parantuvan virastomallissa. Suuri osa vastaajista oli sitä mieltä, että siirrolla ei olisi juuri mitään vaikutusta palvelun saatavuuteen. Suurin osa esimerkiksi sovittelutoimistoista ei kokenut, että omassa virastomallissa palvelun saatavuus parantuisi tai heikentyisi. Useissa toimistoissa koetaankin, että palvelun saatavuus on jo tällä hetkellä hyvä.

Syyttäjistä enemmistö taas katsoi, että virastomallissa palvelun saatavuus heikentyisi. Syyttäjien mukaan käsittelyajat saattaisivat pitkittyä ja sovittelutoimistojen palvelupaidat vähentyä, kun työpaikat keskittyisivät lähinnä suuriin kaupunkeihin. Poliiseista pieni enemmistö taas oli sitä mieltä, että palvelun saatavuus parantuisi virastomallissa, sillä oma virasto osaisi mahdollisesti mainostaa itseään paremmin. Toisaalta osa vastaajista koki, että virastomallissa erityisesti pieniltä paikkakunnilta katoaisi toimijoita.

### 3 Kyselyyn vastanneiden käsitykset oikeusapumallista

Elonheimo (2020a) esitti raportissaan toisena vaihtoehtona sovittelun siirtoa oikeusministeriön hallinnonalalle oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen.

Kuvio 2. Vastaajien käsitykset sovittelun siirrosta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen



Sovittelun liittäminen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen sai kannatusta vaihtelevasti vastaajaryhmien välillä. Sovittelutoimistoista lähes kaikki vastustivat mallia, kun taas oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä kaikki vastaajat kannattivat sitä. Poliisien ja syyttäjien parissa ei ollut selkeää näkemystä siitä, tulisiko sovittelu liittää OAEV-piirien yhteyteen vai ei: vastaajista sovittelun liittämistä kannatti suunnilleen sama määrä kuin sitä vastusti.

Suurin osa sovittelutoimistoista ei osannut nimetä mainittavia etuja tässä mallissa. Joidenkin vastaajien mukaan tämä malli kuitenkin helpottaisi esimerkiksi yhteistyötä oikeusavun kanssa ja tarjoaisi sovittelulle valmiin hallintomallin. Sovittelutoimistot nimesivät mahdollisiksi haittoiksi erityisesti sovittelun itsenäisyyden heikentymisen sekä esteellisyyskysymykset, jotka nostettiin esille suuressa osassa vastauksia.

Poliisien mukaan sovittelun liittäminen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen toisi liittämisestä aiheutuvia synergiaetuja, kuten sen, että asiakas saisi tässä mallissa samasta paikasta sovitteluun liittyvää apua ja oikeudellista apua. Toisaalta vastaajat

kokivat kustannusten nousun ja oikeusavun ruuhkautumisen mahdolliseksi haitoiksi tässä mallissa.

Syyttäjien mukaan sovittelu voisi oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteydessä hyötyä oikeusavun toimijoiden kokemuksesta ja tietotaidosta. Mallin katsottiin olevan myös kustannustehokas vaihtoehto, sillä sovittelu voisi tukeutua jo valmiiseen organisaatioon. Mahdollisia haittoja syyttäjien mukaan ovat jääviysongelmat ja liika sekoittuminen oikeusapuun asiakkaiden mielikuvissa.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien mukaan mallissa asiakkaita olisi helpompaa ohjata sovitteluun ja mallin katsottiin myös vahvistavan oikeusavun asemaa. Muina etuina vastaajat näkivät muun muassa sovittelun asiantuntemuksen parantumisen sekä valmiin organisaatorakenteen, johon sovittelun voisi liittää. Haittoina oikeusapu- ja edunvalvontapiirien mukaan olisivat mahdolliset esteellisyyskysymykset sekä sovittelulle että oikeusavulle.

### 3.1 Sovittelun itsenäisyyteen ja restoratiivisen oikeuden ideologiaan liittyvät kysymykset ja mahdolliset esteellisyysongelmat

Suuri osa vastaajista näki, että erityisesti esteellisyys- ja itsenäisyyteen liittyvät kysymykset ovat ongelma, jos sovittelu liitetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen. Sovittelutoimistojen vastaajista 81 prosenttia, syyttäjistä 58 prosenttia ja oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista 75 prosenttia koki esteellisyyskysymykset ongelmaksi. Toisaalta poliiseista ainoastaan 20 prosenttia oli tätä mieltä.

Suurin osa sovittelutoimistoista ei nähnyt, miten esteellisyys- ja itsenäisyyteen liittyvät ongelmat voitaisiin tässä mallissa ratkaista. Eräiden vastaajien mukaan sovittelun siirtäminen joko omaksi virastokseen tai oman erillisen yksikön perustaminen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen olisivat ainoat mahdolliset vaihtoehdot esteellisyyskysymysten ratkaisemiseksi.

Poliisien mukaan mahdollisia esteellisyyskysymyksiä saattaisi esiintyä erityisesti pienillä paikkakunnilla, jossa useat toimijat tuntevat toisensa entuudestaan. Resurssien ja työvoiman lisääminen poistaisi vastaajien mukaan näitä ongelmia. Myös syyttäjien mukaan esteellisyyskysymyksiä voisi syntyä, kun samalla työpaikalla toimii sekä sovittelijoita että oikeusavustajia. Esteellisyyskysymysten katsottiin lisäävän tarpeettomasti sovittelun työtä ja tuottavan lisäkustannuksia, mutta erityisiä ratkaisuehdotuksia syyttäjät eivät erillisen virastomallin lisäksi anna.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien mukaan sovitteluun osallistuminen saattaa aiheuttaa esteellisyyskysymyksiä oikeusaputoimistojen toimeksiannoissa. Erityisesti lojaali-teettiin perustuvat esteellisyystilanteet koettiin haastaviksi, sillä esimerkiksi perheväkivaltaan liittyvissä tilanteissa esteellisyys voi kestää vuosikymmeniä. Ongelmien ratkaisuksi vastaajat tarjosivat lähinnä erillisen toimiston perustamista.

Mallin restoratiivisen oikeuden ideologian ja erityisluonteen kehittämisen mahdollisuuksiin liittyvät vastaukset olivat varsin hajanaiset ja suuri osa vastaajista ei osannut sanoa parantuuko vai heikentyykö kehittämisen mahdollisuudet mallissa. Sovittelutoimistoista lievä enemmistö kokee, että malli heikentäisi restoratiivisen oikeuden ideologian ja erityisluonteen kehittämistä. Vastaajien mukaan oikeusapu ei välttämättä ymmärrä restoratiivisen oikeuden ideologiaa ja pelkona on se, että sovittelu muuttuisi oikeusavun osaksi ja hävittäisi oman erityisluonteensa. Poliiseista lievä enemmistö taas oli sitä mieltä, että sovittelun liittäminen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen parantaisi sovittelun restoratiivisen oikeuden ideologian ja erityisluonteen kehittämistä. Vastaajien mukaan piireille olisi kuitenkin annettava lisäresursseja, jotta restoratiivisen oikeuden ideologian kehittäminen olisi mahdollista myös oikeusapu- ja edunvalvontapiirien alaisuudessa.

Myös syyttäjistä lievä enemmistö koki, että tässä mallissa sovittelun restoratiivisen oikeuden ideologian ja erityisluonteen kehittäminen parantuisi. Syyttäjien mukaan tätä voisi parhaiten tulevaisuudessa kehittää sovittelijoiden yhtenäisellä kouluttamisella. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit kokivat, että sovittelun restoratiivisen oikeuden ideologina ja erityisluonteen ylläpitäminen on mahdollista tässä mallissa erityisesti, jos koulutukseen panostetaan. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien mukaan myös itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteuttamisen katsottiin yleisesti olevan mahdollista tässä mallissa. Erään vastaajan mukaan tämä kuitenkin vaatisi sitä, että sovittelu on ulkoisesti ja asianhallintajärjestelmän kautta eriytetty oikeusavusta. Myös erillisen toimiston perustamisen katsottiin takaavan sovittelun itsenäisyyden eräiden oikeusapu- ja edunvalvontatoimiston vastaajien mukaan.

### 3.2 Sovittelupalvelun kehittämiseen, osaamistasoon ja saatavuuteen liittyvät kysymykset

Sovittelun kehittämismahdollisuuksiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteydessä liittyvät näkemykset vaihtelivat suuresti eri vastaajaryhmien välillä. Sovittelutoimistot kokivat, että tässä mallissa sovittelun kehittämismahdollisuudet heikentyisivät, kun taas syyttäjät ja oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot näkivät, että kehittämismahdollisuudet parantuisivat. Poliisien vastaukset menivät noin tasan niiden välillä, jotka uskoivat mallin heikentävän ja niiden, jotka uskoivat mallin parantavan kehittämismahdollisuuksia.

Sovittelutoimistojen mukaan sovittelu voisi tässä mallissa jäädä oikeusavun jalkoihin ja kehitystyö pysähtyisi. Syyttäjien mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteydessä sovittelulla taas olisi käytössä laaja-alaisempi näkemys rikosasioiden ilmiöistä ja oikeusavustajien tietotaito käytössä. Toisaalta sovittelun mahdollinen ruuhkautuminen herätti vastaajissa huolta. Myös poliisien mukaan malli voisi tuoda oikeudellista osaamista sovittelutoimintaan ja näin asiakkaiden luottamus sovittelutoimintaan parantuisi. OAEV-piirien mukaan koko maan laajuinen kehittäminen parantuisi, sillä sovittelu tulisi osaksi laajempaa oikeudellisten keinojen valikoimaa ja liittyminen mahdollistaisi myös vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien käytön.

Myös sovittelun osaamistason katsottiin useiden vastaajien mukaan potentiaalisesti parantuvan oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tuoman oikeudellisen osaamisen seurauksena. Erityisesti syyttäjät, oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot ja poliisit katsoivat mallin parantavan sovittelun osaamistasoa ja laatua, ja vaikka enemmistö sovittelutoimistoista kokikin osaamistason ja laadun yleisesti laskevan, osa sovittelijoista näki oikeudellisen osaamisen kuitenkin parantuvan tässä mallissa.

Palvelun saatavuuteen liittyviin kysymyksiin suurin osa vastaajista ei osannut sanoa. Usean vastaajan mukaan malli ei vaikuttaisi palvelunsaatavuuteen juuri millään tavalla. Sovittelutoimistojen mukaan malliin liittyvät esteellisyyskysymykset voisivat kuitenkin mahdollisesti heikentää myös palvelunsaantia. Poliisista taas nähtiin, että oikeusavun ja sovittelun lähentyminen parantaisi palvelunsaantia erityisesti asiakkaan näkökulmasta. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien mukaan palvelun saatavuus parantuisi, sillä piireillä olisi enemmän toimintapisteitä ja mahdollisesti nykyistä laajempi toiminta-alue.

#### 4 Yhteenveto kyselyn tuloksista

Kyselyn tuloksista käy ilmi, että sekä sovittelun siirtäminen omaksi virastoksi että sovittelun liittäminen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen kerää vastaajien parissa kannatusta. Sovittelun siirtämistä omaksi virastokseen kannattaa erityisesti sovittelutoimistot ja sovittelun liittämistä oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen kannattaa erityisesti oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot ja syyttäjät. Poliisien vastaukset jakautuivat suhteellisen tasaisesti kahden mallin välille, eikä selvää suosiikkia voi vastausten perusteella katsoa olevan.

Sovittelun siirtäminen omaksi virastokseen olisi vastaajien mukaan hyödyllistä, koska omassa virastossa sovittelun itsenäisyys ja riippumattomuus säilyisi. Tämän lisäksi vastaajat katsoivat oman viraston parantavan sovittelun ammattitaitoa ja mahdollistavan sovittelun kehittämisen myös tulevaisuudessa. Mahdollisina haittoina vastaajat näkivät hallintokulujen kasvun sekä palvelun keskittymisen vain suuriin kaupunkeihin.

Sovittelun liittäminen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen taas olisi vastaajien mukaan hyödyllistä, koska oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteydessä sovittelu tekisi yhteistyötä oikeusavun kanssa, joka taas parantaisi sovittelijoiden oikeudellista osaamista. Tämän lisäksi vastaajat katsoivat liittymisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien yhteyteen parantavan sovittelun palvelun laatua myös yleisellä tasolla. Mahdollisina haittoina vastaajat näkivät erityisesti sovittelun itsenäisyyden heikentymisen ja esteellisyyskysymysten kasvun.

Vaikka molemmat mallit saivat osakseen myös kritiikkiä, vastaajista ylivoimaisesti suurin osa oli sitä mieltä, että sovittelun siirtäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle on tarpeellista. Kaikista kyselyihin vastanneista 92 vastaajasta ainoastaan neljä ei pitänyt siirtoa tarpeellisena. Vastauksista käy ilmi myös se, että kummankin mallin kannattajat toivoivat erityisesti sovitteluun liittyvän koulutuksen lisäämistä sekä lisäresurssien antamista sovittelulle. Mahdollisiin esteellisyysongelmiin suurimmalla osalla vastaajista ei ollut selviä ratkaisuehdotuksia. Osa vastaajista kuitenkin koki, että esimerkiksi oman erillisen toimiston perustaminen ehkäisisi esteellisyydestä syntyviä ongelmia.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-259-849-3 (PDF)